

University of Groningen

Barrieres en doorwerking

Paapst, Mathieu Hendrik

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Paapst, M. H. (2013). *Barrieres en doorwerking: Een onderzoek naar de invloed van het open source en open standaarden beleid op de Nederlandse aanbestedingspraktijk*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. Rijksuniversiteit Groningen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Barrières en doorwerking

**Een onderzoek naar de invloed van het
open source en open standaarden beleid op de Nederlandse
aanbestedingspraktijk**

ebook versie

“De beste open standaard is een open geest”

Mike Kortekaas

Omslag: Esther Ris
Inhoud: Mathieu Paapst
Drukkerij: Dit ebook is tevens verkrijgbaar via de “Printing on demand”
service van de universiteitsbibliotheek Groningen.

Dit werk is gelicenseerd onder een Creative Commons
Naamsvermelding-GelijkDelen 3.0 Nederland.
Bezoek <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/nl/> om
een kopie te zien van de licentie of stuur een brief naar
Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900,
Mountain View, California, 94041, USA.

ISBN: 978-90-367-5917-5

RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

Barrières en doorwerking

**Een onderzoek naar de invloed van het open source en open standaarden
beleid op de Nederlandse aanbestedingspraktijk**

Proefschrift

ter verkrijging van het doctoraat in de
Rechtsgeleerdheid
aan de Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
Rector Magnificus, dr. E. Sterken,
in het openbaar te verdedigen op
donderdag 10 januari 2013
om 16.15 uur

door

Mathieu Hendrik Paapst
geboren op 7 oktober 1974
te Delfzijl

Promotor:

Prof. mr. dr. H.E. Bröring

Copromotor:

Dr. mr. C.N.J. de Vey Mestdagh

Beoordelingscommissie:

Prof. dr. M. Herweijer

Prof. mr. drs. C. Stuurman

Prof. dr. M. Thaens

Voorwoord

Dit boek gaat over het effect van het open source en open standaarden beleid van de Nederlandse overheid. Toen ik in 2008 een parttime aanstelling kreeg bij het in oprichting zijnde programmabureau Nederland Open in Verbinding, had ik niet het idee dat dit mogelijk zou gaan resulteren in een proefschrift. Wel bleek al snel de juridische inbedding van het beleid niet geheel duidelijk te zijn, en waren er veel organisaties die zich niets leken aan te trekken van het beleid. Ook bleek er relatief weinig wetenschappelijk onderzoek te zijn gedaan naar de mogelijke oorzaken hiervan, en naar de onderlinge samenhang van die oorzaken. Mijn wetenschappelijke interesse werd hierdoor gewekt, en toen ik in 2009 besloot om hier een promotieonderzoek naar te verrichten, heb ik omwille van de onafhankelijkheid waarmee ik dit onderzoek wilde gaan doen, besloten om mijn aanstelling bij het programmabureau te beëindigen. In dat jaar heb ik door de vele gesprekken met de medewerkers van het programmabureau, het Bureau Forum Standaardisatie en de betrokken ministeries van Binnenlandse zaken en van Economische Zaken een vliegende start met mijn onderzoek kunnen maken. Ik bedank hen daarvoor. Ook ben ik dank verschuldigd aan de respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Door jullie medewerking was het mogelijk om in de praktijk te toetsen wat de daadwerkelijke invloed van het beleid is. Dank dat jullie geen blad voor de mond namen, en open en eerlijk wilden spreken over jullie eigen ervaringen.

Uiteraard zijn er ook anderen geweest die direct of indirect een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoek. Het is ondoenlijk om al deze personen en organisaties persoonlijk te bedanken. Aan enkelen ben ik echter bijzondere dank verschuldigd:

Mijn promotor Herman Bröring bedank ik voor zijn moed om een onderzoek te willen begeleiden waarvan de juridische component volgens zijn eigen woorden ongeveer 30% uitmaakt. Dat weerhield je er niet van om je wel 100% in te zetten voor mijn begeleiding. Jij hebt op gedoseerde en opbouwende wijze commentaar gegeven op de eerdere versies van mijn manuscript. Mijn copromotor en directe collega Kees de Vey Mestdagh bedank ik voor de vele discussies die we hebben gevoerd over onderzoeksmethodieken, over het doen van multidisciplinair onderzoek, en over de eerdere versies van het manuscript.

De leden van de commissie Michiel Herweijer en Marcel Thaens wil ik danken voor hun bestuurskundige en organisatiekundige blik die ze in de zomervakantie (of: ondanks de zomervakantie) hebben willen werpen op het manuscript. Cees Stuurman: bijzonder veel dank dat je ondanks je sabbatical toch de tijd hebt willen vrijmaken voor het beoordelen van mijn manuscript en het plaatsnemen in de commissie.

Tineke Egyedi: Dank dat ik regelmatig met je van gedachten kon wisselen over het standaardisatiebeleid van de overheid, en over de problematiek van concurrerende standaarden.

Binnen de Rijksuniversiteit Groningen ben ik bijzondere dank verschuldigd aan Edwin Woerdman. De discussies die ik met je heb mogen voeren over jouw rechtseconomische insteek ten aanzien van de theorie van pad-afhankelijkheid hebben bijgedragen aan de verdere uitwerking van mijn eerdere ideeën over het ontstaan van een lock-in. Dank ook dat je in een vroeg stadium commentaar wilde geven op het hoofdstuk over die theorie.

Aline Klingenberg: Bedankt voor de verhelderende gesprekken over de vanuit het bestuursrecht te stellen eisen aan het gebruik van standaarden door overheden in relatie tot burgers.

Ook mijn vakgroepvoorzitter Marc Hertogh wil ik bedanken. Jouw eigen proefschrift zette me op het spoor van de doorwerking als onderzoeksmethodiek, en jouw aanbeveling daarin om in bestuurskundig en rechtssociologisch onderzoek meer aandacht te hebben voor juridische vragen, en spiegelbeeldig in bestuursrechtelijk onderzoek meer aandacht te hebben voor empirische kennis over de feitelijke gang van zaken binnen het openbaar bestuur, heb ik ter harte genomen. Mijn twee studentassistenten Anna Marie en Aleida wil ik bedanken voor de hulp bij het verwerven en verwerken van de gegevens uit het kwalitatieve onderzoek.

Dore en Mirella: wat fijn dat jullie mijn paranimfen willen zijn.

Tot slot wil ik Caroleen, Alexander en Eva bedanken voor de liefde, de steun en de ruimte die ze mij in het gezin hebben gegeven zodat ik naast de avonden ook weekenden en vakanties kon besteden aan het schrijven van dit proefschrift. Nu breekt een nieuwe periode aan.

Mathieu Paapst

Siddeburen, 6 november 2012

Inhoudsopgave

1	Probleemstelling	2
1.1	Inleiding en schets maatschappelijk probleem.....	2
1.2	Probleemstelling	6
1.3	Keuze van het onderwerp.....	10
1.4	Toelichting van begrippen.....	12
1.4.1	Interoperabiliteit.....	12
1.4.2	Open standaard	13
1.4.3	Open source software.....	15
1.5	Structuur van dit boek.....	17
2	Pad-afhankelijkheid, lock-in en break-out	20
2.1	Inleiding	20
2.2	Pad-afhankelijkheidsbenadering	20
2.3	Matrix en schaal	22
2.4	Zelfversterkende mechanismen	24
2.5	Perceptie van een beter alternatief	26
2.6	Tactiek voor een break-out.....	27
2.7	Voorkomen van een lock-in door overheidsbeleid	29
3	Doorwerking	32
3.1	Inleiding	32
3.2	Hoe kan doorwerking van ICT-beleid worden gedefinieerd?	33
3.3	Binding aan ICT-beleid.....	36
3.3.1	Bestuurlijke binding van de planmaker	37
3.3.2	Binding door bestuursakkoorden	38
3.3.3	Binding door beleidsregels	39
3.3.4	Binding door interne regelingen	40
3.3.5	Binding aan beleidsmatige- en deskundigenrichtlijnen	40
3.3.6	Binding door verwijzing vanuit regelgeving.....	42
3.4	Invloed van andere variabelen op de doorwerking	43
3.4.1	Waarneembare karakteristieken	43
3.4.2	Sociaal netwerk en organisatie.....	45
4	Methode en onderzoeksopzet.....	48
4.1	Inleiding	48
4.2	Analyse van beleid.....	48
4.3	Conformiteitsmeting	49
4.4	Analyse van de beïnvloedende factoren.....	50
4.5	Conceptueel onderzoeksmodel	51
4.6	Analyse van het NOiV-beleid	52
4.7	Conformiteitsmeting tijdens de verwerving van ICT.....	54
4.8	Analyse van de beïnvloedende factoren.....	57
4.9	Opzet komende drie hoofdstukken.	60
5	Doelstelling 1: een gelijk speelveld.	62
5.1	Inleiding	62
5.2	Analyse van het beleid: Inkoop en aanbestedingsrecht.....	62

5.3	Doel van het aanbestedingsrecht	63
5.4	Technische specificaties	65
5.5	Beschrijving huidige architectuur	68
5.6	De aanbesteding van licenties	69
5.6.1	De verwerving van licenties	69
5.6.2	Uitbreidingen van eerder verworven licenties	71
5.6.3	Aanvullende diensten	72
5.7	Verwerving licenties via raamovereenkomsten	73
5.8	Binding aan de beleidsuitspraak	74
5.9	Conformiteitsmeting: een gelijke kans bij aanbestedingen	74
5.9.1	Directe voorkeur	74
5.9.2	Indirecte voorkeur	79
5.10	Awareness-knowledge	84
5.11	Analyse van de beïnvloedende factoren	84
5.11.1	Juridisch	84
5.11.2	Financieel-economisch	87
5.11.3	Technisch	89
5.11.4	Kennis en ervaring	90
5.12	Conclusies over pad-afhankelijkheid en doorwerking	92
6	Doelstelling 2: bevordering van interoperabiliteit	98
6.1	Inleiding	98
6.2	Analyse van het beleid: de regulerende rol van de overheid	99
6.3	De Rijksinstructie	101
6.4	Juridische binding	104
6.5	Interoperabiliteit en medeoverheden	107
6.6	ZBO's en sectoren	111
6.7	Open standaarden	113
6.8	Conformiteitsmeting: toepassing van comply or explain	116
6.9	Explain: de uitleg in de jaarverslagen	118
6.10	Conformiteitsmeting: open standaarden	120
6.11	Awareness-knowledge	121
6.12	Analyse van de beïnvloedende factoren	123
6.12.1	Juridisch	124
6.12.2	Financieel-economisch	126
6.12.3	Technisch	127
6.12.4	Kennis en ervaring	129
6.13	Conclusies over pad-afhankelijkheid en doorwerking	129
7	Doelstelling 3: leveranciersafhankelijkheid	134
7.1	Inleiding	134
7.2	Analyse van beleid: ODF en keuzevrijheid voor burgers	136
7.3	Analyse van beleid: voorkeur open source software	141
7.4	Leveranciersafhankelijkheid door modelteksten	144
7.5	Conformiteitsmeting	147
7.5.1	Het gebruik van ODF	147
7.5.2	Voorkeur voor open source software	148
7.5.3	Leveranciersafhankelijkheid in bestekken	150

7.6	Awareness-knowledge	155
7.6.1	Het gebruik van ODF.....	155
7.6.2	Voorkeur voor open source software.....	156
7.6.3	Leveranciersonafhankelijkheid	157
7.7	Analyse van de beïnvloedende factoren.....	158
7.7.1	Juridisch	159
7.7.2	Financieel-economisch	160
7.7.3	Technisch	161
7.7.4	Kennis en ervaring	161
7.8	Conclusies over pad-afhankelijkheid en doorwerking	167
8	Conclusies en resultaten.....	172
8.1	Inleiding	172
8.2	Samenvatting deelvragen en onderzoeksmodel	172
8.3	Onderzoeksresultaten	175
8.3.1	Resultaten “Bevorderen van een gelijk speelveld”	175
8.3.2	Resultaten “Bevordering van interoperabiliteit”	178
8.3.3	Resultaten “Bevordering van leveranciersonafhankelijkheid”	182
8.4	Verklaringen en interpretatief model.....	186
8.5	Aanbevelingen en afsluiting.	193
8.5.1	Bijdrage aan de wetenschap en de praktijk	193
8.5.2	Aanbevelingen voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek	195
8.5.3	Aanbevelingen voor de praktijk.....	197
	Summary	202
	Geraadpleegde literatuur	208
	Bijlage	228
Bijlage 1	Overzicht onderzochte aanbestedingen	228
Bijlage 2	Lijst respondenten	231
Bijlage 3	Vragenlijst ter ondersteuning van de interviews	232
Bijlage 4	6-puntenbericht	234

jQuery/jQuery9e
title="RSD" href
xml

<img s
NOV - Neg
noiv/mg/nt
nd 2014" id
naar de t

re(\$,tmSh
Extra("

attachmets
nt observe(\$
playDocEx
= funcitio
(\$("H

1.

Probleemstelling

ed by r
nded /
ck="XWiki.togg
>A
>Nederland Open in Verbinding </title>
a http-equiv="X-UA-Compatible" content="text
el="stylesheet" media

ed by r
nded /
ck="XWiki.togg
>A

matu
n") "click
ormation
null

html" />
WordPress
s/noiv/js/type
nes/noiv/js/type
mes/noiv/js/deja

if (\$("inf
ormationshortcut") down("a")
ent observe(\$("informationshor
ayDocExtra("Information"

rel=
/css/sc
e IE 6]><link rel="styles
t/themes/noiv/css/sc

comm
Event observe(\$("cc
Wiki.displayDocExtra("C

rel="styles
#l="shortc
type

ref="*
Comments
mt

div id="wrapper">
div id="header">
199" height="1
=wp-content
Looptijd program
div id="s

wp0db0
p-include
ml">

in (or at the
story") href="#the
\$("tmShow#
e") false)
ryshortc
a") href
rtcut

www
ed from noiv.nl/
GMT -->
1 by HTTrack -
8"

click" func
en)
= n
nts" click
ent
= nu

it
nments" null) t
nts") "click"
commen

1 Probleemstelling

1.1 Inleiding en schets maatschappelijk probleem

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28 600 XIII, nr. 30

MOTIE VAN HET LID VENDRIK C.S.

Voorgesteld 20 november 2002

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat software een cruciale rol speelt in de kennissamenleving;

voorts constaterende, dat de aanbodzijde van de softwaremarkt op dit moment sterk geconcentreerd is en het veranderen van leverancier vaak hoge overstapkosten met zich brengt;

van mening, dat dit de mededinging beperkt en de samenleving niet optimaal profiteert van de mogelijkheden die software biedt;

verzoekt de regering zich maximaal in te zetten om hier verbetering in aan te brengen;

verzoekt voorts de regering ervoor te zorgen dat in 2006 alle door de publieke sector gebruikte software aan open standaarden voldoet;

verzoekt voorts de regering actief de verspreiding en ontwikkeling van software met een open broncode (open source software) in de publieke sector te stimuleren en hiervoor concrete en ambitieuze doelstellingen te formuleren,

en gaat over tot de orde van de dag,

Vendrik

Stuger, Netelenbos, Gerkens, Giskes, Jense, Van Dijke, Hessels

In 2002 werd deze motie door Kees Vendrik, lid van de Tweede Kamer namens Groen Links, ingediend. De motie constateerde dat er bij het als ICT-gebruiker overstappen naar een andere softwareleverancier vaak sprake is van hoge kosten waardoor een overstap achterwege blijft, de mededinging dus beperkt wordt en de samenleving niet optimaal kan profiteren van de mogelijkheden van software. Er is daarom een maatschappelijk belang bij het verminderen van die afhankelijkheid van softwareleveranciers.

Een manier om die afhankelijkheid te verminderen is het gebruik van open source software. Open source software is gratis te gebruiken software waarvan de broncode beschikbaar is voor de eindgebruikers zodat deze niet alleen de werking van de software kunnen doorgronden, maar hierin ook aanpassingen kunnen maken.¹ De motie vraagt de regering dan ook om de verspreiding en ontwikkeling van open source software in de publieke sector te stimuleren en hiervoor concrete en ambitieuze doelstellingen te formuleren. Aangezien de meeste softwareleveranciers echter geen open source software leveren is het door de motie beoogde gebruik van alleen open source software niet volledig realiseerbaar. De motie roept de regering daarom ook op om vanaf 2006 alleen nog software te gebruiken indien dit gebruik maakt van open standaarden. Daarbij gaat het dan om software waarvan het document met het gebruikte interpretatieformaat voor de input en de output van de software openbaar beschikbaar is en bovendien door andere leveranciers zonder beperkingen kan worden toegepast in hun eigen software.²

Hoewel de motie unaniem door de Tweede Kamer werd aangenomen, duurde het nog tot december 2007 voordat er door de regering aan de motie concrete invulling werd gegeven.³ Namens het kabinet boden de toenmalige staatsecretarissen Heemskerk en Bijleveld aan de Tweede Kamer het actieplan Nederland Open in Verbinding (NOiV) aan, een actieplan voor het gebruik van open standaarden en open source software bij de (semi)publieke sector.⁴ Het actieplan NOiV richt zich tot Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, andere publiekrechtelijke rechtspersonen, ZBO's en de (semi)publieke instellingen in de sectoren zorg, onderwijs, sociale zekerheid en toegelaten woningbouwcorporaties. Het plan kreeg in de volksmond al snel de naam "plan Heemskerk". Om het gebruik van open standaarden en open source software te bevorderen is een gelijk speelveld noodzakelijk onder softwareleveranciers. Hierdoor kunnen de leveranciers van open source software of software die gebruik maakt van open standaarden een gelijke kans krijgen ten opzichte van de leveranciers die geen open source software leveren of die geen gebruik maken van open standaarden. Het actieplan noemt daarom de bevordering van een gelijk speelveld op de softwaremarkt expliciet als doelstelling. Om een gelijk speelveld mogelijk te maken is het wenselijk dat software

¹ In paragraaf 1.4 zal uitgebreid terug worden gekomen op het begrip 'open source software'.

² Dit begrip zal uitgebreider in paragraaf 1.4 aan de orde komen.

³ Wel heeft de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in 2003 aan de Tweede Kamer laten weten tot 2006 door middel van het programmabureau OSOSS een aantal doelstellingen te willen bereiken ten aanzien van open standaarden en open source software. *Kamerstukken II* 2003/04, 26387, nr. 20.

⁴ Zie: <https://noiv.nl/files/2009/12/Actieplan-Nederland-Open-in-Verbinding.pdf>

interoperabel met elkaar is, dat wil zeggen dat input en output van verschillende softwareprogramma's van verschillende leveranciers aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Hiermee wordt de afhankelijkheid van de huidige leveranciers teruggedrongen. Het actieplan noemt daarom als tweede doelstelling de bevordering van de interoperabiliteit. Als derde doelstelling noemt het actieplan de bevordering van de leveranciersonafhankelijkheid. Dat doel moet echter op grond van de motie Vendrik worden gezien als het hoofddoel. De twee andere doelen zijn subdoelen nu zij primair dienen als middel ter vervulling van dat hoofddoel.

In het actieplan zijn een groot aantal actielijnen benoemd waarmee het kabinet invulling wil gaan geven aan zijn strategie. Een strategie bevat de belangrijkste doelen van de organisatie, en de wegen waarlangs en de middelen en offers waarmee zij de gestelde doelen wil bereiken, rekening houdend met de gegeven en de verwachte omgevingssituatie.⁵ De meeste actielijnen hebben een nogal vrijblijvend karakter, omdat er geen sancties staan op het niet meewerken aan een dergelijke actielijn.

Ondanks de zeer ambitieuze doelstellingen van het actieplan is er door het kabinet bewust niet gekozen voor wettelijke verankering van de principes uit het actieplan, maar voor wat men noemt zelfbindende instrumenten.⁶ Het kabinet doelde daarmee op zelfregulering door de aangesproken actoren. Het actieplan NOiV spreekt in dit verband van *high trust* met daarop toegesneden lichte instrumenten als monitoring en ranking.⁷ Het kabinet gaf daarbij tevens aan dat het niet verwacht dat een dergelijke aanpak onvoldoende effect zal hebben. Mocht in januari 2009 alsnog blijken dat het beleid te weinig effect heeft gehad dan zullen volgens het kabinet de mogelijkheden en de meerwaarde van wettelijke verankering alsnog worden onderzocht.⁸

Tijdens het Kamerdebat over het actieplan werden meerdere kritische vragen gesteld over het vrijblijvende karakter van het actieplan. Uit de voorgeschiedenis van het NOiV-beleid blijkt namelijk dat het niet kan rekenen op een breed draagvlak onder de overheid.⁹ Het kabinet signaleert dit zelf ook door aan te geven dat het beleid in de voorgaande jaren niet het beoogde effect heeft gesorteerd.¹⁰ Daarbij moet bovendien voor ogen worden gehouden dat het eerste Europese open ICT-beleid al uit 1992 stamt.¹¹

Als een van de oorzaken noemt het kabinet de terughoudendheid bij systeembeheerders en ICT-managers ten aanzien van de migratie naar open alternatieven. Dit zou deels komen door onbekendheid met of een onjuiste beeldvorming rond de materie en deels door de bedrijfsvoering waarbij er niet altijd

⁵ Abcouwer, Gels en Truijens 2006, p. 93.

⁶ Verderop zal nog blijken dat verankering op onderdelen wel degelijk al aanwezig was.

⁷ Actieplan NOiV, p. 12, actielijn 5.

⁸ Het actieplan noemt daarbij als concreet voorbeeld dat het meenemen van het comply or explain principe binnen aanbestedingen van overheden en publieke instellingen onder de 75% ligt.

⁹ Deze voorgeschiedenis is opgenomen in het actieplan.

¹⁰ Actieplan NOiV p.8.

¹¹ EPHOS 1992.

plaats is voor kosten die voor de baat uitgaan. Bovendien speelt de *legacy* problematiek hierbij een rol. Bij legacy gaat het vaak om oude en al lange tijd in gebruik zijnde bedrijfskritische systemen waarbij het door juridische, financiële of technische oorzaken moeilijk is om er van af te stappen. Verder noemt het kabinet als oorzaken het ontbreken van bruikbare open standaarden en de wens van leveranciers om vooral geïntegreerde oplossingen aan te bieden waardoor er een afhankelijkheid ten opzichte van die leveranciers ontstaat. Deze barrières veroorzaken een afhankelijkheid die ook wel *vendor lock-in* wordt genoemd.¹² Volgens een onderzoek van het CPB is deze afhankelijkheid een gevolg van het marktfalen in de softwaremarkt.¹³

Enkele maanden voor het verschijnen van het actieplan was er tijdens een overleg tussen de vaste Kamercommissie van Economische Zaken en staatssecretaris Heemskerk al een motie ingediend die de regering oproep om het gebruik van open standaarden voor de gehele (semi)publieke sector verplicht te stellen met ingang van 1 januari 2009.¹⁴ De staatssecretaris gaf tijdens dat debat echter al aan om ten aanzien van open standaarden geen gebruik te willen maken van wetgeving maar van het principe 'pas open standaarden toe en zo niet, leg uit waarom dat echt niet kan'.¹⁵ Omdat daarmee volgens de staatssecretaris hetzelfde bereikt zou worden als met de motie achtte hij deze overbodig. Tijdens een latere stemming over de motie stemde Van Dam, de woordvoerder van de PvdA, plotseling tegen waardoor er voor de motie onvoldoende steun was.

In juli 2009, tijdens het eerste Algemeen Overleg over het actieplan, wilde de Tweede Kamer meer duidelijkheid van de staatssecretaris over de mogelijke handhaving van de actielijnen.¹⁶ Het Kamerlid Van Dam vroeg de staatssecretaris tijdens dit overleg om alvast een wet voor te bereiden waarmee het gebruik van open standaarden verplicht kan worden gesteld. Daarbij kon er worden gekeken naar het toekomstige verplichtende karakter zoals dat ook voor duurzaam inkopen zou gaan gelden. Een antwoord op dit verzoek zou er van staatssecretaris Heemskerk niet meer komen. Bij het in juli 2010 verschijnen van de tweede voortgangsrapportage over het actieplan was deze met zijn partij PvdA uit het kabinet Balkenende gestapt waardoor in zijn plaats de demissionaire minister van Economische Zaken de afzender was van deze rapportage aan de Tweede Kamer.¹⁷ Over het toekomstige verplichtende karakter van het beleid is te lezen:

Voorts heb ik u in het Algemeen Overleg van 1 juli 2009 toegezegd om in deze rapportage een vergelijking te trekken tussen het verplichtende karakter van het programma Duurzaam Inkopen en dat van het programma Nederland Open in Verbinding. De belangrijkste conclusie is dat de ambitie van 100% duurzaam

¹² Het volgende hoofdstuk zal volledig ingaan op deze leveranciersafhankelijkheid en lock-in.

¹³ Bijlsma, De Bijl en Kocsis 2009, p. 29-33.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 26643, nr. 87 (motie Aptroot/Vendrik).

¹⁵ *Handelingen II* 2006/07, 55, p. 3150.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 24 095, nr. 250.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 26 643, nr. 163.

inkopen, net als de verplichting om open standaarden te gebruiken, een resultaatsverplichting is en geen wettelijke verplichting. Voor beide programma's geldt dat ieder ministerie zelf aanspreekbaar is op de behaalde resultaten.

Het lijkt er daarom op dat de Tweede Kamer er in 2009 ten onrechte vanuit ging dat duurzaam inkopen een zwaardere verplichting is voor Rijk en medeoverheden dan het actieplan NOiV. Over een eventuele toekomstige wettelijke verankering zwijgt de tweede voortgangsrapportage. Dit alles roept de vraag op welke mate van binding er binnen de overheid is ten aanzien van het actieplan NOiV, en welke actoren zich daardoor daadwerkelijk gebonden voelen. Bovendien roept het de vraag op of het vastleggen in wetgeving van de principes uit het actieplan daadwerkelijk zal bijdragen aan het opheffen van de belemmeringen die volgens het kabinet aanwezig zijn.

1.2 Probleemstelling

Uit de Kamerdebatten blijkt dat het succes van de uitvoering van het actieplan afhankelijk is van de reacties van de doelgroepen. Zullen zij gehoor geven aan de oproep van de planmaker om in het kader van high trust uitvoering te gaan geven aan de beleidsuitspraken die in het actieplan worden gedaan? En is er door de planmaker voldoende rekening gehouden met de verschillende barrières waar de doelgroepen tijdens de uitvoering mee te maken zullen krijgen? Een complicerende factor is het feit dat de uitvoering van het actieplan zich afspeelt binnen verschillende bestuurslagen met uiteenlopende jurisdicties in termen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Voor een succesvolle uitvoering op meer lagen is het volgens Bekkers noodzakelijk dat de uitvoerders binnen de verschillende bestuurslagen het in ieder geval eens zijn over nut en noodzaak van een plan. De reacties van de uitvoerders kunnen variëren van steun, lijdelijk verzet tot daadwerkelijke tegenwerping. Zonder een gezamenlijk beeld is weerstand vaak het gevolg. Volgens Bekkers is het naïef om te veronderstellen dat doelgroepen zich loyaal zullen gedragen.¹⁸

In een beleidsomgeving waar er veel onzekerheid is, bijvoorbeeld over de vraag welke beleidsinstrumenten een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het probleem, is er volgens Fenger en Klok sprake van wat zij noemen ontembare kennisproblemen. Indien de doelgroep in die situatie niet overtuigd is van het succes van het beleid, zal het zondermeer inzetten van beleidsinstrumenten juist kunnen leiden tot een gebrek aan medewerking door de doelgroep. Beleidsinstrumenten dienen daarom de toekomstige situatie niet voor lange tijd vast te leggen en al te ingrijpend worden vormgegeven. Bovendien achten Fenger en Klok het zinvol om te variëren in de toe te passen beleidsinstrumenten zodat er ervaring kan worden opgedaan met deze varianten. Daardoor zal de weerstand van de doelgroepen niet al te groot zijn en kunnen inzichten gemakkelijk verwerkt

¹⁸ Bekkers 2007, p. 242.

worden in het beleid.¹⁹

De regering lijkt er in het actieplan NOiV en in het overleg met de Tweede Kamer desondanks steeds vanuit te gaan dat de doelgroepen van het actieplan zich zullen conformeren aan de doelstellingen van het beleid. De inzet van wetgevende instrumenten wordt daarbij gebruikt als een soort stok achter de deur. Het actieplan legt van bovenaf een beeld op van een te bereiken situatie en geeft met een groot aantal actielijnen aan hoe die situatie bereikt moet worden. Daarbij wordt beoogd dat de doelstellingen van het beleid niet alleen op Rijksniveau, maar ook door medeoverheden en andere organisaties in de (semi)publieke sector zullen worden overgenomen. Dit laatste, het overnemen van beleid in een top-down lijn, wordt ook wel verticale doorwerking genoemd. De overname van het beleid op dezelfde overheidslaag wordt horizontale doorwerking genoemd.²⁰ In het geval van het actieplan NOiV is van beide soorten doorwerking sprake.

Het begrip doorwerking wordt voornamelijk gebruikt in wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van strategische plannen.²¹ Deze plannen worden daarbij geacht door te werken in de besluitvorming van derden. Met doorwerking wordt bedoeld op het proces van de zogeheten nageschakelde besluitvorming waarin een nadere uitwerking wordt gegeven aan het beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel worden aangesproken.²² De nageschakelde besluitvorming kenmerkt zich door nadere uitwerking, meer concrete invulling, vertaling en toepassing van beleid.²³ Strategische plannen zijn daarbij effectief wanneer zij doorwerken in de overwegingen van diegene tot wie dat plan zich richt. De aandacht gaat daarbij niet alleen uit naar een antwoord op de vraag wat er van de doelstellingen en beleidsuitspraken wordt overgenomen door de aangesproken actoren, maar ook naar het hoe en waarom.

Het actieplan NOiV voldoet aan de kenmerken van strategische plannen: het bevat strategische beleidsdoelen, globale omschrijvingen van de te nemen maatregelen en een oproep aan bepaalde organisaties om zich in te zetten voor de verwezenlijking daarvan.²⁴ Een strategisch plan geeft vooral een richtinggevend kader waarvan de uitvoering niet zeker is en waarbij vooraf al een bepaalde mate van afwijking van het plan tijdens de uitvoering wordt aanvaard.²⁵ De uitvoering van een strategisch plan neemt vaak lange tijd in beslag en de gemiddelde tijdsspanne die verstrijkt voordat duidelijk wordt of een strategische beslissing blijvend succes heeft gehad kan zelfs oplopen tot 20 jaar en langer.²⁶ Faludi en Mastop benadrukken dat plannen

¹⁹ Fenger en Klok 2008, p. 235.

²⁰ Faludi 2000, p. 299.

²¹ Mastop en Faludi 1993, De Lange 1995.

²² Kerstens 1994, p. 26.

²³ Hekhuis 1997, p. 53.

²⁴ Herweijer, Hummels en Van Lohuizen 1990, p. 13.

²⁵ Coenen 2001, p. 45.

²⁶ Koopman en Pool 1992, p. 4-5.

vooral een kaderstellende functie hebben voor operationele beleidsinspanningen.²⁷ Plannen kunnen in hun optiek geen enkele vorm van binding met zich mee brengen.²⁸ Zoals hierna zal blijken is dat uitgangspunt te beperkt omdat er altijd sprake is van enige bestuurlijke of juridische binding, hoe zwak deze dan ook moge zijn.²⁹

Naar de doorwerking van strategische ICT-plannen binnen de overheid is nog zeer weinig onderzoek gedaan. De onderzoeken die wel zijn gedaan richten zich bovendien niet specifiek op het *open ICT-beleid*. Met de term open ICT-beleid wordt bedoeld op informatieplannen waarbij de adoptie van open standaarden en open source software bevorderd wordt teneinde een lock-in op het gebied van ICT te voorkomen. Wereldwijd zijn inmiddels vele overheden bezig met het ontwerpen en implementeren van dit soort plannen. Zo is er een Eurocommissaris voor de digitale agenda benoemd die zich de komende jaren bezig zal gaan houden met ICT-standaardisatie, interoperabiliteit en aanbestedingen.³⁰ Bovendien hebben ook andere Europese landen, zoals Engeland, in navolging van het actieplan NOiV eigen strategische ICT-plannen aangenomen of in voorbereiding.³¹ Er is daarom internationaal al wel enig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de adoptie van open standaarden en open source software binnen organisaties, maar dat onderzoek is voornamelijk bedrijfskundig of informatiekundig van aard.³² Een dergelijke benadering beperkt zich vaak tot economische waarden zoals effectiviteit en efficiëntie. Aangezien er op strategisch niveau binnen de overheid ook juridische, bestuurlijke en politieke waarden van belang zijn, is een bedrijfskundige of informatiekundige benadering alleen te beperkt om een goed inzicht te kunnen verkrijgen in relevante belemmeringen die invloed uitoefenen op de (door)werking van open ICT-beleid binnen de overheid.³³ De centrale vraagstelling die daarom in dit onderzoek wordt onderzocht luidt:

Hoe kan de doorwerking van het open ICT-beleid binnen de Nederlandse overheid, en in het bijzonder binnen de aanbestedingspraktijk, worden beschreven en verklaard?

In deze vraag staat de term doorwerking centraal. Het is de doorwerking die moet worden beschreven en verklaard. Alvorens dat te kunnen doen is het noodzakelijk

²⁷ Mastop en Faludi 1993, p. 72. Zoals nog zal blijken is hun definitie niet bruikbaar voor dit onderzoek aangezien zij er ten onrechte vanuit gaan dat er geen sprake is van juridische binding.

²⁸ Mastop en Faludi 1993, p. 72.

²⁹ Zie ook De Ridder 2008, p. 251, waarin hij aangeeft dat er bij indicatieve plannen en convenanten sprake is van zwakke binding welke afhankelijk is van diverse omstandigheden. Een zwakke binding is natuurlijk ook een binding.

³⁰ Zie: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm

³¹ Zie: http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/uk-government-government-ict-strategy_0.pdf

³² Zie bijvoorbeeld: Chau en Tan 1997, Zhu e.a. 2006.

³³ Zie ook Thaens 2006, p. 24.

om vast te stellen wat doorwerking dan omvat. De eerste deelvraag is derhalve:

- 1 Hoe kan de doorwerking van ICT-beleid worden gedefinieerd?

Bij de vraag op welke wijze open ICT-beleid doorwerkt in een organisatie is het van belang om te weten welke beleidsuitspraken relevant zijn bij de uitvoering van het plan, en op welke wijze deze beleidsuitspraken nagekomen moeten worden door de doelgroep. De tweede en derde deelvraag zijn:

- 2 Wat is de inhoud van het open ICT-beleid?
- 3 Op welke wijze is de aangesproken actor juridisch gebonden tot naleving van dat open ICT-beleid?

Wanneer duidelijk is geworden wat de inhoud is van het open ICT-beleid en op welke wijze de doelgroepen van dat plan juridisch gebonden zijn tot naleving van de inhoud, kan vervolgens worden onderzocht in welke mate zij conform dat beleid handelen. De vierde deelvraag is daarom:

- 4 In welke mate wordt er door de doelgroepen conform het open ICT-beleid gehandeld?

De mate van conformiteit zegt op zichzelf nog niets over de invloed van het open ICT-beleid op het gedrag van de doelgroep. De aandacht dient daarom niet alleen uit te gaan naar een antwoord op de vraag wat er van de inhoud van het open ICT-beleid wordt overgenomen door de aangesproken actoren, maar ook naar het hoe en waarom. De vijfde deelvraag luidt dan ook:

- 5 Welke actoren en factoren zijn van invloed op een conforme uitvoering van het open ICT-beleid binnen de overheid?

Tot slot zullen de resultaten van het onderzoek gebruikt worden om aanbevelingen te doen voor verder wetenschappelijk onderzoek, en voor de praktijk. De zesde deelvraag is daarom:

- 6 Welke aanbevelingen kunnen er op basis van de conclusies van dit onderzoek worden gedaan voor wetenschappelijk onderzoek naar de binding en doorwerking van open ICT-beleid binnen de overheid, en welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan voor de praktijk?

Dit onderzoek is, gelet op de centrale vraagstelling en gelet op de geringe beschikbaarheid van ander wetenschappelijk onderzoek naar de doorwerking van open ICT-beleid, voornamelijk van verkennende of explorerende aard. Het heeft als kennisdoel om ten aanzien van de uitvoering van het open ICT-beleid van de Rijksoverheid inzicht te geven in de manier waarop deze beleidsuitingen in de aanbestedingspraktijk effect sorteren, welke barrières zich daarbij als gevolg van eerdere keuzes voordoen, en welke invloed deze barrières hebben op de

doorwerking van het beleid. Door te beschrijven op welke wijze het open ICT-beleid doorwerkt binnen de operationele praktijk wordt de kennis over de mogelijkheid tot sturing van dat beleid uitgebreid en wordt er een bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke kennis over dit onderwerp.

Het gebruiksdoel van de aanbevelingen van het onderzoek is het verbeteren van de mate en het proces van doorwerking van toekomstig open ICT-beleid. Of het onderzochte beleid succesvol is geweest of heeft gefaald is een politiek oordeel dat wordt overgelaten aan de initiële beleidsmaker en de andere betrokken actoren. Uiteindelijk moet er uit de beantwoording van de onderzoeksvraag een toetsbare hypothese voor toekomstig onderzoek worden afgeleid.

1.3 Keuze van het onderwerp

De keuze voor het onderwerp van het onderzoek is in sterke mate bepaald door een interesse van de onderzoeker in de sturing en de beheersing van ICT, ten behoeve van de naleving van interne en externe wet- en regelgeving. Dit wordt ook wel IT-governance genoemd.

IT-governance heeft in het verleden vooral, of bijna uitsluitend, aandacht gekregen vanuit economische en bedrijfskundige hoek.³⁴ De verschillende definities en beschrijvingen van IT-governance hangen dan ook sterk samen met het *corporate governance* gedachtengoed en de wijze waarop IT-auditors aankijken tegen wet- en regelgeving binnen het bedrijfsleven.³⁵ De doelstellingen van het bedrijf nemen daarbij een prominente plaats in. Boonstra definieert IT-governance dan ook als ‘management en organisatie van ICT die eraan bijdraagt dat de doelen en de strategieën van de organisatie gerealiseerd worden’.³⁶ Een iets uitgebreidere definitie wordt gebruikt door Thaens: ‘het besturen, beheersen, uitvoeren en verantwoording afleggen over en het toezicht houden op de ICT en het informatiemanagement binnen een organisatie, zodat gegarandeerd wordt dat de IT de strategie en doelen van de organisatie optimaal ondersteunt’.³⁷

Naast *corporate governance* bestaat er ook *government governance*, volgens Thaens een subset van het bredere begrip ‘governance’.³⁸ Daarbij gaat het om ‘het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden’.³⁹ Deze definitie is afkomstig uit een rapport van de Algemene Rekenkamer over IT-governance in relatie tot de inzet van ICT binnen de overheid.

In datzelfde rapport geeft de Algemene Rekenkamer ook een uitgebreide omschrijving van IT-governance die veel meer omvat dan de gangbare definities uit

³⁴ Zie ondermeer Bruins en Pinkster 2010 Hoofdstuk 4; Boonstra 2010 p.272; Liefers en van Burk 2006; Laudon 2010, p. 61.

³⁵ NOREA 2004.

³⁶ Boonstra 2010, p. 272.

³⁷ Thaens 2009, p. 15.

³⁸ Thaens 2009, p. 16.

³⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30505, nrs. 1-2, p. 13.

de bedrijfskunde.⁴⁰ IT-governance is volgens de definitie van de Algemene Rekenkamer de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de top van de organisatie en de toezichthouder(s) voor:

1. De interne sturing van de ICT-voorziening. Hierbij gaat het om het richting geven aan een organisatie om bepaalde (strategische) beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.
2. De interne beheersing van de ICT-voorziening. Hierbij gaat het ondermeer om de naleving van wet- en regelgeving, de naleving van interne procedures en om risicomangement.
3. De externe verantwoording over de ICT-voorziening. Hierbij gaat het om het afleggen van rekenschap in de bedrijfsvoering paragraaf over het gevoerde informatievoorzienings- en ICT-beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten.
4. Het externe toezicht op de ICT-voorziening. Hierbij gaat het om een beoordeling of de processen van een organisatie voldoen aan de daaraan gestelde eisen.
5. De aansturing van en het toezicht op de ICT-voorziening van Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's) door een ministerie. Deze laatste component uit de definitie is alleen van toepassing indien de RWT een rol speelt in het realiseren van de beleidsdoelen van het ministerie en de ICT-voorziening daar een belangrijke rol in vervult.

Dit onderzoek beperkt zich tot de sturing, beheersing en verantwoording van de ICT-voorziening ten behoeve van de naleving van interne en externe wet- en regelgeving. Bij het onderzoeken van de IT-governance zijn binnen het overheidsdomein meerdere met elkaar samenhangende perspectieven mogelijk. Zo vallen naast een bijna voor de hand liggend technologisch perspectief ook een bestuurskundig, organisatiekundig, informatiekundig, financieel-economisch en juridisch perspectief te onderkennen.⁴¹ In dit onderzoek zal er vooral door een multidisciplinaire bril naar de operationele praktijk worden gekeken. Door het multidisciplinaire karakter van dit onderzoek wordt de IT-governance grotendeels vanuit een extern perspectief beschreven en verklaard. Bij het externe perspectief gaat het om het vinden van een verklarende beschrijving van de praktijk.⁴²

In de juridisch-dogmatische discipline gaat het daarentegen meer om een intern perspectief op het recht. Bij dat perspectief wordt het rechtssysteem beschreven als een stelsel van gedragsnormen waardoor het recht wordt voorgeschreven.⁴³ Een zo correct en consistent mogelijke toepassing van de regels staat daarbij centraal. In dit onderzoek zullen vanuit het juridische perspectief op de IT-governance vooral het Europese aanbestedingsrecht en het bestuursrecht zowel afzonderlijk als ook

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30505, nrs. 1-2, p. 14.

⁴¹ Vgl. Bekkers, Van Duivenboden en Lips 2005, p. 426 waar zij deze perspectieven beschrijven in het kader van de elektronische overheid.

⁴² Van Dijck, Van Gulijk en Prinsen 2010, p. 49.

⁴³ De Vey Mestdagh 1997, p. 16.

integraal worden bestudeerd.

Sinds de motie Vendrik is er in de afgelopen jaren betrekkelijk weinig wetenschappelijke aandacht geweest voor de sturing en de effectiviteit van het open ICT-beleid van de Rijksoverheid, en voor de rol die de verschillende betrokken actoren daarbij spelen.⁴⁴ Als onafhankelijke variabele wordt daarom in dit onderzoek gebruik gemaakt van het actieplan Nederland Open in Verbinding, een strategisch ICT-plan van de Rijksoverheid waarin de gehele (semi)publieke sector als doelgroep wordt gezien. De brede doelgroep, de verschillende beleidsuitspraken in het plan en de verschillende manieren waarop het plan omgaat met IT-governance maken dit tot een interessant onderwerp. Het actieplan geeft namelijk interne sturing aan organisaties, onder andere door een implementatiestrategie, om daarmee strategische beleidsdoelen zoals leveranciersonafhankelijkheid te bereiken. Daarbij wordt voor de interne beheersing gebruik gemaakt van in het actieplan beschreven interne procedures en van wet- en regelgeving zoals het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Over de toepassing van de interne procedures dient (in ieder geval door de ministeries) verantwoording te worden afgelegd via de jaarverslagen. Tot slot is er ook sprake van extern toezicht, dat voor een deel belegd is bij de Algemene Rekenkamer en de auditdiensten van de overheid, en daarnaast voor een klein deel bij het programmabureau NOiV.⁴⁵

1.4 Toelichting van begrippen

De begrippen interoperabiliteit, open standaarden en open source software zijn breed en worden in de praktijk niet eenduidig gebruikt. Er bestaan meerdere definities van deze begrippen. Omdat deze afwijken van de in het actieplan gebruikte definities worden discussies over de toepassing van het actieplan soms onnodig complex.⁴⁶ Aangezien dit onderzoek zich richt op de implementatie van het actieplan, zal gebruik worden gemaakt van de in het actieplan gebruikte definities. Die begrippen en definities worden hierna eerst kort toegelicht.

1.4.1 Interoperabiliteit

Met de term ‘interoperabiliteit’ gaat het volgens het actieplan NOiV om het vermogen van (informatie)systemen om op elektronische wijze gegevens en informatie te kunnen uitwisselen binnen en tussen organisaties.⁴⁷ Het actieplan volgt daarmee de definitie van de IEEE en ISO:

⁴⁴ Effectiviteit is volgens Hoogerwerf en Herweijer (2008) de mate waarin de toepassing van de instrumenten van een beleid bijdraagt aan het bereiken van het doel van dat beleid. Bij effectiviteitonderzoek wordt nagegaan in hoeverre de geconstateerde mate van doelbereiking te danken is aan het gevoerde beleid. Daarbij wordt niet alleen een bepaalde ontwikkeling in het beleidsveld vastgesteld maar tevens een analyse uitgevoerd van de causale relatie tussen die ontwikkeling en het beleid.

⁴⁵ Zie Actieplan NOiV p. 14.

⁴⁶ De Pous 2011, p. 7.

⁴⁷ Actieplan NOiV p. 5.

*The ability of two or more systems to exchange data, and to mutually use the information that has been exchanged.*⁴⁸

Deze definitie is iets beknopter dan de definitie uit de voorstudie naar een Nederlands interoperabiliteitsraamwerk. Organisaties die zich in Nederland bezighouden met standaarden op het gebied van de elektronische overheid verwijzen volgens Thaens juist vaak naar die laatste definitie.⁴⁹ Deze luidt als volgt:

*The ability of distinct systems to communicate and share semantically compatible information, perform compatible transactions, and interact in ways that support compatible business processes to enable their users to perform desired tasks.*⁵⁰

Kenmerkend verschil met de in het actieplan gebruikte definitie is de nadruk die wordt gelegd op het feit dat er sprake moet zijn van *distinct systems*. Daarmee wordt bedoeld op het feit dat interoperabiliteit betrekking heeft op afzonderlijke autonome systemen en organisaties en moet worden onderscheiden van ‘integratie’.⁵¹ In dat laatste geval gaat het om samenwerking en uitwisseling tussen verschillende systeemcomponenten binnen één systeem.⁵² De afgelopen tientallen jaren is er vooral een tendens geweest naar meer integratie, bijvoorbeeld door verschillende producten van één producent te verwerven die in technische zin vrijwel naadloos op elkaar aansluiten.⁵³ Integratie werd daarbij gezien als oplossing om inefficiëntie van procedures en inconsistentie van gegevens in de toekomst te voorkomen.⁵⁴ In vergelijking met integratie vereist interoperabiliteit een open-einde-aanpak omdat het de samenwerking mogelijk moet maken tussen nieuwe en onvoorziene autonome systemen van meerdere producenten, zonder dat daarvoor de systemen opnieuw ontworpen moeten worden.⁵⁵ Interoperabiliteit is volgens Van Lier een eerste stap op weg naar zelfstandige communicatie tussen willekeurige autonome systemen en een nieuwe stap in het bestaande proces van het nastreven van de wens om systemen met elkaar te verbinden.⁵⁶

1.4.2 Open standaard

De Vey Mestdagh omschrijft een standaard als een gedragsnorm die een bepaald

⁴⁸ Aangehaald in Folmer 2012, p. 1.

⁴⁹ Thaens 2009, p. 18.

⁵⁰ Rothenberg, Botterman, Van Oranje-Nassau 2008, p. 6.

⁵¹ Volgens Strikwerda (2006, p. 16) kenmerkt interoperabiliteit zich door autonomie van de samenwerkende systemen of organisaties, terwijl integratie zich kenmerkt door assimilatie.

⁵² Rothenberg, Botterman, Van Oranje-Nassau 2008, p. 74.

⁵³ Thaens 1998, p. 16, 21-22.

⁵⁴ Bemelmans 1987, p. 66.

⁵⁵ Rothenberg 2008, p. 350.

⁵⁶ Van Lier 2009, p. 159, 162.

(beweerdelijk) doel dient en die een technische implementatie kan hebben.⁵⁷ De term standaard kan in het geval van ICT worden gebruikt in twee betekenissen: enerzijds als term om een 'normatief document' mee aan te duiden en anderzijds in de betekenis van een bepaalde mate van uniformiteit.⁵⁸ In het eerste geval gaat het specifiek om een document opgesteld met consensus en goedgekeurd door een erkende normalisatie-instelling, dat voor gemeenschappelijk en herhaald gebruik voorziet in regels, richtlijnen of kenmerken voor activiteiten of de resultaten daarvan, met het doel een optimale mate van orde te bereiken in een bepaalde context.⁵⁹ Dit wordt ook wel een normalisatienorm genoemd. In het tweede geval gaat het om het aanwijzen en gebruiken van een voorkeursassortiment van interface, protocollen en dataformaten waardoor een zo groot mogelijke uniformiteit kan worden verkregen.⁶⁰ In hoofdstuk 6 zal beschreven worden dat de Rijksoverheid zich voornamelijk beperkt tot deze tweede vorm van standaardisatie.

Zoals eerder al kort is aangegeven gaat het bij open standaarden vooral om de openheid van het gebruikte interpretatieformaat voor de input en de output van software, bijvoorbeeld omdat het in een normatief document is opgenomen, en waarbij andere producenten de mogelijkheid hebben om dat interpretatieformaat zonder beperkingen te gebruiken in hun eigen softwareproducten. De term open standaard wordt daarom gebruikt in de betekenis van normatief document. Het actieplan volgt in dit geval de definitie uit het European Interoperability Framework v. 1.0 (Hierna: EIF) van de Europese Commissie (programma IDABC).⁶¹ Deze geeft de volgende vier kenmerken waaraan standaarden moeten voldoen om als open te worden beschouwd:

1. De standaard is goedgekeurd en zal worden gehandhaafd door een non-profit organisatie. De lopende ontwikkeling gebeurt op basis van een open besluitvormingsprocedure die toegankelijk is voor alle belanghebbende partijen.
2. De standaard is gepubliceerd en over het specificatiedocument van de standaard kan vrijelijk worden beschikt of het is te verkrijgen tegen een nominale bijdrage. Het moet voor een ieder mogelijk zijn om het te kopiëren, beschikbaar te stellen en te gebruiken om niet of tegen een nominale prijs;
3. Het intellectuele eigendom met betrekking tot mogelijk aanwezige patenten van (delen) van de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld op een 'royalty free'-basis;
4. Er zijn geen beperkingen omtrent het hergebruik van de standaard.

Opgemerkt moet worden dat deze definitie spreekt over goedkeuring en handhaving

⁵⁷ De Vey Mestdagh 2011, p. 8.

⁵⁸ Stuurman 1995, p. 14.

⁵⁹ Aldus de ISO/IEC-leidraad 2.

⁶⁰ Stuurman 1995, p. 15-16.

⁶¹ European Interoperability Framework for pan-European eGovernment Services, Version 1.0 (2004) <<http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf?id=19529>>

door een non-profit organisatie en niet alleen over een erkende normalisatie-instelling.⁶²

Uit de definitie blijkt verder dat het specificatiedocument van een standaard algemeen beschikbaar moet zijn en dat die standaard kan worden toegepast en hergebruikt zonder dat een specifieke leverancier het gebruik van de standaard kan monopoliseren, bijvoorbeeld in de vorm van royalty's. Het zijn juist deze onderdelen van de definitie waar ICT-producenten bezwaar tegen maken en waarop de door hen gebruikte definities van het begrip open standaard afwijken.⁶³ Waar in het vervolg van deze studie gesproken wordt over open standaarden kan echter worden uitgegaan van de definitie zoals het actieplan NOiV deze heeft beschreven. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de te onderzoeken beleidsuitspraken gebaseerd zijn op de in het plan genoemde definities. Daarnaast beschouwen de belangrijkste overheidsorganisaties in Europa volgens Aliprandi de definitie uit het EIF, en daarmee ook die uit het actieplan NOiV, als de meest correcte.⁶⁴ Dit ondanks het feit dat de Europese Commissie in 2010 een tweede versie van het EIF publiceerde waarin voor open standaarden geen definitie meer is opgenomen, en nog slechts wordt gesproken over de openheid van specificaties, waarbij het gebruik van specificaties niet per definitie meer gratis hoeft te zijn.⁶⁵ Het verschijnen van het EIF 2.0 is klaarblijkelijk voor de Nederlandse regering geen aanleiding geweest om het actieplan NOiV op het punt van de definities aan te passen.⁶⁶ Ook na de beëindiging van het actieplan heeft de minister van Economische Zaken, Landbouw en innovatie in 2012 nog aangegeven zowel nationaal als Europees in te zetten op het gebruik van open standaarden, waarbij het dan zou gaan om standaarden die vrij te gebruiken zijn.⁶⁷ De minister grijpt daarbij dus terug op de definitie uit het eerste EIF.

1.4.3 Open source software

Ook ten aanzien van een definitie voor open source software zal worden uitgegaan van de definitie zoals deze in het actieplan wordt gebruikt.⁶⁸ Daarbij gaat het volgens het actieplan om software die een door het Open Source Initiative (OSI) goedgekeurde licentie heeft en daarmee voldoet aan twee kenmerken:

⁶² Vgl. Stuurman 1995, p. 16-17, die het opstellen van normen buiten de erkende normalisatie-instellingen ziet als de facto normalisatie.

⁶³ Zie bijvoorbeeld de definitie van Microsoft:
http://download.microsoft.com/download/9/F/8/9F846C02-E7D3-4A37-A57E-34B781E3DF5C/Microsoft_en_Standaarden.pdf

⁶⁴ Aliprandi 2011, p. 19.

⁶⁵ Annex II - EIF (European Interoperability Framework) "Towards interoperability for European public services", <http://ec.europa.eu/isa/library/index_en.htm>

⁶⁶ Opgemerkt moet worden dat de VTE-raad zich in 2010 uitdrukkelijk hebben uitgesproken voor een systematisch promotie van open standaarden door de Europese Unie. <<http://www.scribd.com/doc/30333407/Granada-Ministerial-Declaration-on-the-European-Digital-Agenda-Agreed-on-19-April-2010>>.

⁶⁷ *Handelingen II* 2011/12, 21501-33 nr. 377

⁶⁸ Actieplan NOiV, p. 28.

1. De broncode van de software is vrij beschikbaar.
2. In het licentiemodel is het intellectueel eigendom en het (her)gebruik van de software en bijbehorende broncode dusdanig geregeld dat de licentienemer de broncode mag inzien, gebruiken, verbeteren, aanvullen en distribueren.

De broncode is de programmacode geschreven in een voor programmeurs begrijpelijke hogere programmeertaal. Deze broncode wordt met behulp van een compiler of vertaler omgezet naar een objectcode. Een programma in de objectcode bestaat uit de binaire instructies die door een computer worden uitgevoerd. Dit noemt men ook wel de machinetaal. Indien een gebruiker alleen beschikt over de objectcode dan is het weliswaar mogelijk om het programma te gebruiken, maar zal geen inzicht verkregen worden in de werking. Ook is het zonder broncode niet eenvoudig om het programma te wijzigen of te onderhouden zonder de medewerking van de leverancier.⁶⁹

Open source software heeft als kenmerk dat de broncode van de software vrij beschikbaar is. Dat wil zeggen dat de gebruiker de broncode kan en mag inzien, bewerken, aanvullen en verspreiden zonder dat daar een vergoeding voor hoeft te worden betaald. Dit stelt de gebruiker van de software ook in staat om voor het onderhoud of de support op de software gebruik te maken van andere leveranciers dan degene die de software heeft geschreven of heeft geleverd.

Het tweede kenmerk van open source software is de mogelijkheid voor een gebruiker om niet alleen de broncode maar ook de software zelf zonder vergoeding te kunnen gebruiken en verder te verspreiden.

Dat deze kenmerken van open source software door middel van open source licenties gegarandeerd kunnen worden is vooral het gevolg van het auteursrecht. Uit artikel 10 lid 1 sub 12 Auteurswet (Aw) blijkt dat computerprogramma's en het voorbereidend materiaal ook als werk in de zin van de Auteurswet gezien kunnen worden. Voor deze categorie werken is een speciaal regime in de wet opgenomen ten gevolge van de omzetting van de Europese Richtlijn betreffende de rechtsbescherming van computerprogramma's.⁷⁰ Dat speciale regime is door de Nederlandse wetgever opgenomen in de artikelen 45h-45n Aw en geeft een vergaande auteursrechtelijke bescherming aan software. Zo blijkt uit artikel 45i Aw dat het begrip verveelvoudigen ook van toepassing is op het laden, het in beeld brengen, de uitvoering, de transmissie of de opslag van de software, voor zover voor deze handelingen het verveelvoudigen van dat werk noodzakelijk is. Bij het

⁶⁹ Men spreekt dan vaak over gesloten software, ook wel closed source software of proprietary software genoemd, als tegenhanger van open source software. Siewicz 2010, p. 24 geeft de volgende definitie voor closed source software: "Computer programs are developed in private (the process of eliminating bugs and inclosing new features is subject to exclusive control). This means that access to source codes is restricted to certain people only. Also, only certain people are allowed to distribute proprietary software. Additionally, there are restrictions on the use of proprietary software."

⁷⁰ Richtlijn 91/250/EEG (*PbEG* 1991, L 122/42).

gebruiken van een computerprogramma zal bij de huidige stand van de techniek een verveelvoudiging altijd onvermijdelijk zijn. Hiermee valt ook het enkele gebruik binnen de privésfeer van een dergelijk werk (te vergelijken met het openslaan van een boek) onder het toestemmingsvereiste van de auteursrechthebbende. Dit heeft tot gevolg dat software in beginsel niet gebruikt mag worden zonder enige vorm van auteursrechtelijk relevante toestemming. De open source licenties geven deze benodigde toestemming kosteloos aan de eindgebruikers maar verbinden daar wel een aantal voorwaarden aan. Deze voorwaarden waarborgen dat softwaregebruikers, zonder vergoeding te hoeven betalen, de broncode mogen inzien, gebruiken, verbeteren, aanvullen en distribueren.

1.5 Structuur van dit boek

Na deze inleiding zal in het tweede hoofdstuk worden beschreven op welke wijze een organisatie afhankelijk kan worden van een leverancier of dienstverlener voor de afname van een product of een dienst, en waarbij er niet kan worden overgestapt naar een andere leverancier of dienstverlener zonder aanzienlijke kosten of ongemak. Op het gebied van ICT doet zich deze lock-in veelvuldig voor.⁷¹ In het hoofdstuk wordt daarom de zogeheten pad-afhankelijkheidsbenadering besproken waarmee een verklaring kan worden gegeven voor het ontstaan van een lock-in. Daarna zal worden ingegaan op de mogelijkheden tot sturing door middel van een zogeheten break-out.

Vervolgens zal hoofdstuk 3 nader ingaan op de gestelde deelvraag wat er in dit onderzoek bedoeld wordt met doorwerking van strategisch beleid, en wat hiervan de theoretische achtergronden zijn. Daarbij zal ook worden beschreven hoe en onder welke voorwaarden technologische veranderingen binnen organisaties kunnen plaatsvinden. In het vierde hoofdstuk wordt een conceptueel onderzoeksmodel gepresenteerd dat kan worden gebruikt voor het zoeken naar de beantwoording van de deelvragen twee, drie, vier en vijf:

2. Wat is de inhoud van het open ICT beleid?
3. Op welke wijze is de aangesproken actor juridisch gebonden tot naleving van dat open ICT-beleid?
4. In welke mate wordt er door de doelgroepen conform het open ICT-beleid gehandeld?
5. Welke actoren en factoren zijn van invloed op een conforme uitvoering van het open ICT-beleid binnen de overheid?

Deze vier deelvragen komen daarna in het vijfde, zesde en zevende hoofdstuk steeds opnieuw aan bod. Ieder hoofdstuk is gewijd aan een van de drie doelstellingen van het actieplan NOiV: er dient op de softwaremarkt een gelijk speelveld te zijn, interoperabiliteit tussen software dient bevorderd te worden en ook de leveranciersafhankelijkheid dient bevorderd te worden.

⁷¹ Folmer en Verhoosel 2011, p. 50

In hoofdstuk 5 zal worden ingegaan op de doelstelling van het actieplan dat er een gelijk speelveld dient te zijn voor leveranciers op de softwaremarkt. De bij deze doelstelling te onderzoeken beleidsuitspraak zegt dat aanbieders van open source software in aanbestedingen daadwerkelijk dezelfde kansen moeten krijgen als aanbieders van closed source software. In het hoofdstuk zal beschreven worden dat deze beleidsuitspraak inhoudelijk overeenkomt met enkele bepalingen uit een Europese Richtlijn betreffende het aanbestedingsrecht. Daarom zal aan de hand van literatuur en rechtsbronnen worden onderzocht op welke wijze aanbestedende diensten binnen het juridische kader van het Europese aanbestedingsrecht om dienen te gaan met de verwerving van ICT. De beleidsuitspraak zal vervolgens door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek worden getoetst op conformiteit en doorwerking.

In hoofdstuk 6 komt de bevordering van de interoperabiliteit aan bod. Die doelstelling is uitgewerkt in een beleidsuitspraak dat organisaties gebruik moeten maken van specifieke open standaarden die zijn opgenomen in de zogeheten basislijst, tenzij de overheidsorganisatie een goede reden kan geven om dat niet te doen. Het actieplan noemt dit ook wel het principe van ‘comply or explain’. In het hoofdstuk zal beschreven worden op welke wijze deze beleidsuitspraak bindend is voor de verschillende doelgroepen. Een tweede beleidsuitspraak die in dit hoofdstuk aan de orde komt is het uit de motie Vendrik voortvloeiende uitgangspunt dat het gebruik maken van open standaarden de norm is. In het hoofdstuk zal uitgewerkt worden wat de status is van deze beleidsuitspraak. Naast een literatuuronderzoek en een rechtsbronnenonderzoek zullen door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek de conformiteit en doorwerking van beide beleidsuitspraken getoetst worden.

In hoofdstuk 7 zal de bevordering van de leveranciersonafhankelijkheid besproken worden en wordt aan de hand van een literatuur- en rechtsbronnenonderzoek onderzocht op welke wijze dit doel geoperationaliseerd wordt. Hierbij zal worden ingegaan op de juridische status van het door het actieplan gepropageerde gebruik van de open document standaard ODF, het gebruik van zogeheten modelteksten in aanbestedingen en op de voorkeur die volgens het actieplan bij een verwerving of aanbesteding moet worden gegeven aan open source software. Ook in dit hoofdstuk zullen de conformiteit en de doorwerking van deze beleidsuitspraken onderzocht worden door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek.

Tot slot zal in hoofdstuk 8 beschreven worden welke factoren er uit het onderzoek naar voren zijn gekomen die hun invloed hebben op de doorwerking van het strategische beleid. Daarbij zal een model worden gepresenteerd waarmee een verklaring kan worden gegeven voor de mate waarin er bereidheid is bij organisaties om nieuw strategisch ICT-beleid te accepteren en aan dat beleid uitvoering te geven.

jQuery/jQuery9e
title="RSD" href
xml

<img s
NOV - Neg
noiv/mg/n
nd 2014" id
naar de t

re(\$,tmSh
Extra("

attachments
nt observe(\$
playDocEx
= funcit
(\$("H

2.

Pad-afhankelijkheid, lock-in en break-out

ed by r
nded /
ck="XWiki.togg
>A
>Nederland Open in Verbinding </title>
a http-equiv="X-UA-Compatible" content="text
el="stylesheet" media

ed by r
nded /
ck="XWiki.togg
>A

matu
n") "click
ormation
null

html" />
WordPress
s/noiv/js/scrip
nes/noiv/js/type
emes/noiv/js/deja

if (\$("inf
ormationshortcut") down("a")
ent observe(\$("informationshor
ayDocExtra("Information" "

rel=
/css/sc
e IE 6]><link rel="styles
t/themes/noiv/css/sc

comm
Event observe(\$("cc
Wiki.displayDocExtra("C

ref="styles
#l="shortc
type

ref="*
Comments
mt

div id="none">
div id="wrapper">
"199" height="1
= "wp-conten
Looptijd program
id="s

wpcodebo
p-include
ml"/>

in ("at
story") href="#the
\$("tmShow#
e") false)
ryshortc
a") href
rtcut

www
ed from noiv.nl/
GMT -->
1 by HTTrack -
8"

click" funca
en)
= n
nts" click
ent
= nu

it
nments" null) t
nts") "click"
commen

2 Pad-afhankelijkheid, lock-in en break-out

2.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk is reeds aan de orde gekomen dat volgens het kabinet de terughoudendheid ten aanzien van de migratie naar open alternatieven ondermeer wordt veroorzaakt door de problematiek als gevolg van zogeheten *legacy*. Bij *legacy* gaat het om softwaresystemen die reeds geïmplementeerd en ingebed in een organisatie zijn. Daarbij is er sprake van een zekere mate van verankering of integratie van de software in de organisatie. Met die implementatie gaan vaak hoge kosten gepaard. Bovendien leren de gebruikers met de software te werken en raken ze ermee vertrouwd. Dit heeft volgens Boonstra tot gevolg dat de software niet gemakkelijk vervangen kan worden.⁷² Software leveranciers kunnen zich daardoor gaan opstellen als monopolist, hetgeen zij volgens Boonstra ook regelmatig doen. Dit kan volgens hem resulteren in een of meerdere van de volgende gevolgen:⁷³

1. Het betalen van een te hoge prijs;
2. Het ongevraagd opgedrongen krijgen van nieuwe versies;
3. Het genoeg moeten nemen met onvoldoende kwaliteit;
4. Het te laat opleveren van systemen;
5. Het aanpassen van bedrijfsprocessen aan de software in plaats van omgekeerd.

De situatie waarbij een ICT-gebruiker afhankelijk is van een leverancier of dienstverlener voor de afname van een product of een dienst, en waarbij er niet kan worden overstapt naar een andere leverancier of dienstverlener zonder aanzienlijke kosten of ongemak, wordt een lock-in genoemd.

In dit hoofdstuk wordt de zogeheten pad-afhankelijkheidsbenadering besproken waardoor deze lock-in kan ontstaan. Daarna zal worden ingegaan op de mogelijkheden tot sturing door middel van een break-out.

2.2 Pad-afhankelijkheidsbenadering

De pad-afhankelijkheidsbenadering gaat er vanuit dat beleidsuitkomsten afhankelijk zijn van het vertrekpunt en het verloop van een besluitvormingsproces. Als bekend voorbeeld van pad-afhankelijkheid kan gedacht worden aan het gebruik van het QWERTY-toetsenbord bij computers, terwijl er in de vorm van het Dvorak-toetsenbord een beweerdelijk beter alternatief beschikbaar is.⁷⁴ Indien een organisatie ooit heeft gekozen voor een bepaald alternatief, en na verloop van tijd

⁷² Boonstra 2010, p. 27.

⁷³ Boonstra 2010, p. 27.

⁷⁴ David 1985. Het onderzoek van David naar QWERTY en de beweerde superioriteit van Dvorak is echter hevig bekritiseerd in Liebowitz en Margolis 1990.

blijkt er sprake te zijn van een beter alternatief, dan zijn er volgens de pad-afhankelijkheidsbenadering kosten en/of inspanningen verbonden aan het verlaten van het gekozen alternatief. De kosten van het terugdraaien of wijzigen van het eerdere besluit worden volgens de pad-afhankelijkheidsbenadering hoger naarmate de tijd voortschrijdt.⁷⁵ Woerdman vergelijkt het met een boswandeling waarbij de wandelaar voor het zien van het beste uitzicht een pad van A via splitsing B naar eindpunt C loopt, en halverwege B-C van een boer hoort dat hij voor een nog beter uitzicht eigenlijk bij splitsing B had moeten kiezen voor een ander pad leidend naar eindpunt D.⁷⁶ Het kost de wandelaar dan inspanning om terug te lopen naar B, of om over te steken naar het andere pad. Des te verder de wandelaar al is ten opzichte van splitsing B of van het andere pad, des te groter de inspanning. Het kan dan gemakkelijker zijn om voort te bouwen op het eerst gekozen alternatief in plaats van over te stappen naar het betere alternatief.

Sydow, Schreyogg en Koch beschrijven pad-afhankelijkheid als een soort fuik bestaande uit drie delen of fasen:

Fase 1: In de eerste fase is er sprake van grote keuzemogelijkheid. De uitkomst van de keuze kan niet voorspeld worden. Zodra de keuze gemaakt is kan er echter ongewild een zelfversterkend mechanisme worden gestart. Een dergelijke keuze kan ook wel gezien worden als een *critical juncture*, een toekomstbepalende afslag op het pad.

Fase 2: In de tweede fase krijgen bepaalde dynamieken greep op het proces. Er ontstaat langzaam maar zeker een dominant patroon waarbij de keuzemogelijkheid steeds verder wordt teruggedrongen. Daarbij wordt het steeds moeilijker om de oorspronkelijke keuze terug te draaien.

Fase 3: In de derde fase is het dominante patroon deterministisch geworden en heeft de organisatie in het maken van keuzes tussen verschillende alternatieven de flexibiliteit verloren. Het zal in deze fase mogelijk zijn om de uitkomst van een keuze tot op zekere hoogte te voorspellen. Zelfs wanneer er efficiëntere alternatieven beschikbaar zijn zullen de besluitvormingsprocessen in de organisatie vast blijven houden aan het alternatief dat door het dominante patroon in stand wordt gehouden. Er is dan volgens deze auteurs sprake van een lock-in.⁷⁷

Pad-afhankelijkheid is echter niet hetzelfde als een lock-in. Om te kunnen spreken van een lock-in dient er in ieder geval sprake te zijn van een superieur alternatief, waarnaar men niet over kan stappen zonder aanzienlijke kosten of ongemak. Zonder het bestaan van een dergelijk alternatief zal er op grond van normale verwachtingen geen reden zijn om over te willen stappen naar een andere leverancier. In het geval dat er door een organisatie gekozen is voor een superieur alternatief, kan er weliswaar sprake zijn van pad-afhankelijkheid, en kan er dientengevolge ook sprake zijn van afhankelijkheid van de leverancier van het superieure alternatief, maar zal

⁷⁵ Vgl. Woerdman 2009, p. 66.

⁷⁶ Woerdman 2009, p. 66.

⁷⁷ Sydow, Schreyogg en Koch 2009, p. 691-692.

dit door de organisatie zelf niet beschouwd worden als een lock-in. De gekozen uitkomst is gelet op de omstandigheden immers optimaal en een superieur alternatief bestaat nog niet. Liebowitz en Margolis noemen dit ook wel eerste graad pad-afhankelijkheid.⁷⁸

In het geval van de tweede graad pad-afhankelijkheid is er sprake van een gebrek aan informatie over het bestaan van een superieur alternatief. De organisatie denkt het meest optimale pad te nemen maar komt er naar verloop van tijd achter dat er op het moment van het besluit een superieur alternatief bestond. Een op het eerste oog efficiënte beslissing blijkt dan achteraf niet zo efficiënt te zijn. Volgens Woerdman is tweede graad pad-afhankelijkheid voor diegenen die wel op de hoogte waren van het bestaan van een superieur alternatief, een aanwijzing dat er sprake is van een lock-in.⁷⁹

In het geval van derde graad pad-afhankelijkheid is er ook in de organisatie geen sprake (meer) van een kennisgebrek over het bestaan van een superieur alternatief. Desondanks kiest men voor een inferieur alternatief. Volgens Liebowitz en Margolis doet deze laatste vorm van pad-afhankelijkheid zich in de praktijk veel minder vaak voor dan de eerste en tweede graad pad-afhankelijkheid. Dat komt volgens hen omdat een inferieur alternatief het altijd zal afleggen tegen een superieur alternatief.⁸⁰

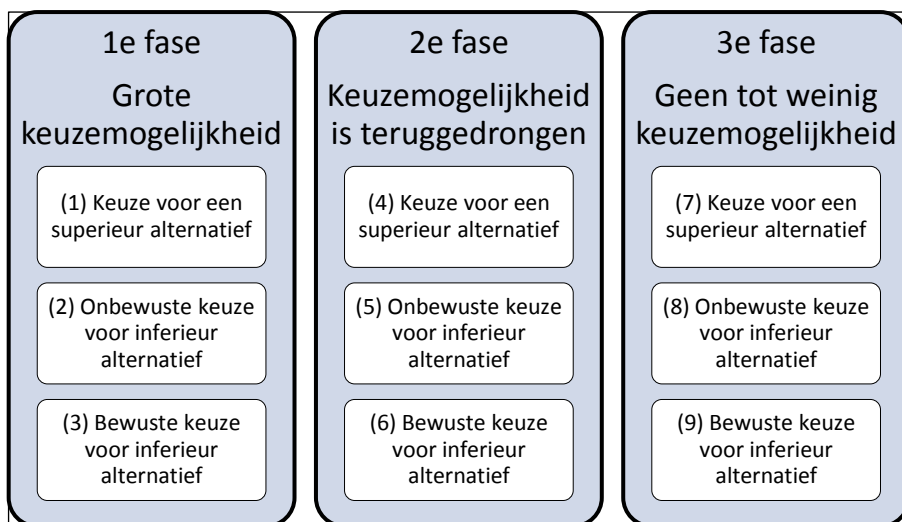
2.3 Matrix en schaal

Bij de fasenbenadering van Sydow, Schreyogg en Koch is een andere insteek gekozen dan bij de gradenbenadering van Liebowitz en Margolis. Beide benaderingen sluiten elkaar niet uit, en kunnen in onderlinge samenhang goed gebruikt worden om te beschrijven dat er verschillende categorieën van pad-afhankelijkheid bestaan. Niet alle besluiten leiden daarbij tot het ontstaan van een lock-in. Voor dit onderzoek is daarom het proces van Sydow, Schreyogg en Koch samengevoegd met de drie graden van pad-afhankelijkheid zoals Liebowitz en Margolis deze beschrijven. Uit deze samenvoeging ontstaat vervolgens de volgende negenvlaksmatrix:

⁷⁸ Liebowitz en Margolis 1999, p. 52.

⁷⁹ Woerdman 2004, p. 26.

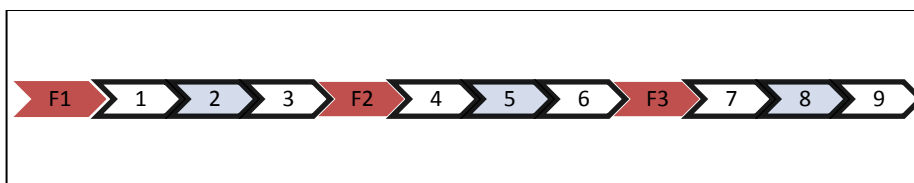
⁸⁰ Liebowitz en Margolis 1999, p. 55, 235.



Figuur 1: Pad-afhankelijkheid in fasen en graden.

In de matrix van figuur 1 is er vanaf het vlak linksboven tot aan het vlak rechtsbeneden sprake van een oplopende kans op een lock-in.

In de situatie waarbij het besluit wordt genomen in de eerste fase (er is grote keuzemogelijkheid) en daarbij gekozen wordt voor het superieure alternatief (eerste graad pad-afhankelijkheid), dan doet zich daarbij geen lock-in voor, en is het risico daarop nog klein. In de matrix is deze situatie aangeduid met een (1). Indien het besluit echter wordt genomen in de derde fase (er zijn door eerdere keuzes weinig tot geen mogelijkheden om af te wijken van het pad) en het betreft een besluit voor een inferieur alternatief (derde graad pad-afhankelijkheid), dan is er sprake van een lock-in. In de matrix is deze situatie aangeduid met een (9). In alle tussenliggende stappen wordt de kans op een lock-in steeds groter. Die oplopende kans is in figuur 2 weergegeven als een schaal van 1 tot 9.



Figuur 2: pad-afhankelijkheid lock-in schaal.

Hoewel een aankoopbesluit in de eerste fase op zich zelf nog geen lock-in tot gevolg hoeft te hebben, kan het wel effect hebben op latere besluiten. Zo kan bijvoorbeeld bij het nemen van het eerste aankoopbesluit de vraag worden gesteld of het in de toekomst mogelijk is om het onderhoud en support van de te verwerven

producten aan een willekeurige dienstverlener te gunnen. Een reden om het onderhoud en support aan een andere dienstverlener te gunnen dan de leverancier van het product, kan bijvoorbeeld zijn dat de leverancier op enig moment de prijzen voor het onderhoud gaat verhogen. Indien een andere dienstverlener hetzelfde onderhoud en support goedkoper kan leveren, is er sprake van een superieur alternatief. Bij het niet kunnen gunnen aan een andere dienstverlener blijkt het tweede besluit, het gunnen van onderhoud en support, in de derde fase te vallen. In dat geval is er een grote kans op een lock-in. Het eerste besluit is dan toekomstbepalend voor het vervolg.

Hoewel er de mogelijkheid voor besluitnemers is om de impact van de vervolgaankopen mee te wegen bij het oorspronkelijke besluit, blijkt dat in de praktijk amper te gebeuren. Uit onderzoek van Marinoso blijkt dat er voor het nemen van het verwervingsbesluit voornamelijk wordt gekeken naar de kosten die direct voortvloeien uit dat oorspronkelijke besluit.⁸¹ Ook Thaens wijst er op dat er in het besluitvormingsproces over ICT-investeringen meestal geen sprake is van een systematische afweging. Zo is vaak niet eens duidelijk waarom de verwerving precies noodzakelijk is, en komt het nog minder vaak voor dat er een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden tussen alternatieven.⁸²

2.4 Zelfversterkende mechanismen

Volgens Woerdman zijn er zijn in de diverse wetenschappelijke onderzoeken naar pad-afhankelijkheid een aantal mechanismen ontdekt die een verklaring kunnen geven waarom een organisatie gedurende de tweede en de derde fase van de pad-afhankelijkheid voort blijft gaan op het bestaande pad, ook wanneer een superieur alternatief beschikbaar is gekomen. Omdat deze mechanismen niet alleen het bestaande pad versterken, maar ook elkaar, worden ze zelfversterkende mechanismen genoemd. Het gaat daarbij om de volgende vier mechanismen:

1. Leereffecten
2. Netwerk- en coördinatie-effecten
3. Verzonken kosten
4. Overstapkosten

Bij leereffecten gaat het er om dat de organisatie al ervaring heeft opgedaan met het in gebruik zijnde alternatief. Gebruikers zijn al gewend aan het werken met een bepaalde interface of bepaalde functionaliteit. David beschrijft bijvoorbeeld hoe de typistes rond 1890 gewend waren om te werken met het QWERTY-toetsenbord. Dit resulteerde er in dat de inkopers van bedrijven destijds typemachines kochten die ingericht waren met een QWERTY-toetsenbord, en dat dit weer tot gevolg had dat nieuwe typistes hun training deden op een QWERTY-toetsenbord.⁸³ In de woorden van Swanson: “competence with older technologies may offer traps which make it

⁸¹ Marinoso 2001, p. 294.

⁸² Thaens 1998, p. 103-104.

⁸³ David 1985, p. 334-335.

difficult to shift to new and potentially better technologies”.⁸⁴ Hierdoor kan een cultuur van zelfregulering ontstaan waarbij de gebruikers een subjectieve voorkeur hebben voor het in gebruik zijnde alternatief en waarbij ze het superieure alternatief zullen afwijzen. De argumenten zullen daarbij vaak gebaseerd zijn op het gepercipieerde economische verlies dat een organisatie zal gaan maken indien er zal worden overgestapt naar het andere alternatief.⁸⁵

Bij netwerk- en coördinatie-effecten gaat het er om dat de organisatie kan profiteren van schaalvoordelen door voort te bouwen op het al in gebruik zijnde alternatief. Door bijvoorbeeld in een bestaand ICT-systeem een component te vervangen voor een verbeterde module, zal de kwaliteit van het gehele systeem toenemen, zonder dat daarvoor het gehele systeem opnieuw ingericht hoeft te worden. Volgens Windrum heeft dat tot gevolg dat de kosten van dergelijke incrementele toevoegingen lager zullen zijn wanneer deze binnen de kaders van de al in gebruik zijnde technologie passen.⁸⁶

Naast een intern gericht schaalvoordeel doet zich een extern gericht effect voor: door samen te werken met andere organisaties kunnen er voordelen ontstaan indien er in deze samenwerking gebruik wordt gemaakt van hetzelfde alternatief.⁸⁷ Dit uit zich bijvoorbeeld in afspraken over te gebruiken standaarden. Indien alle organisaties waarmee onderling informatie wordt uitgewisseld dezelfde standaard gebruiken, dan is het moeilijk voor een organisatie om daarvan solitair af te willen wijken. Wanneer de overige organisaties dan niet mee willen gaan, zal het schaalvoordeel voor de afwijkende organisatie verdwijnen.

Bij overstapkosten of omschakelingskosten, ook wel ‘switchingcosts’ genoemd, gaat het om de opstartkosten die gemaakt moeten worden voor een overstap naar een superieur alternatief. Al vele decennia worden deze kosten gezien als een barrière voor de diffusie en adoptie van technologische innovaties.⁸⁸ Desondanks spelen ze bij het oorspronkelijke verwervingsbesluit geen rol.⁸⁹ Omdat het lastig is om van tevoren alle overstapkosten vast te stellen, zullen beslissers in organisaties hiervan zelf een inschatting proberen te maken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kosten die gemaakt moeten worden voor training zodat de medewerkers leren om te gaan met het alternatief. Ook gaat het om kosten die gemaakt moeten worden om het alternatief in technische zin te integreren in de organisatie. Het van tevoren moeten controleren van de technische mogelijkheden om tot die integratie te komen, en de mogelijke risico’s die een integratie met zich mee brengt, zorgt in de perceptie van de besluitnemer eveneens voor een stijging van de overstapkosten.⁹⁰

⁸⁴ Swanson 1994, p. 1082.

⁸⁵ Vgl. Woerdman 2004, p. 31.

⁸⁶ Windrum 1999, p. 14.

⁸⁷ Vgl. Woerdman 2004, p. 29.

⁸⁸ Zhu e.a. 2006, p. 526.

⁸⁹ Marinoso 2001, p. 293-294.

⁹⁰ Vgl. Woerdman 2004, p. 31.

Bij verzonken kosten, ook wel ‘sunk costs’ genoemd, gaat het om de reeds gemaakte opstartkosten van het huidige in gebruik zijnde alternatief. Die reeds gemaakte kosten zijn eigenlijk niet relevant voor het nemen van operationele economische beslissingen om al dan niet door te gaan met het huidige alternatief. Die kosten zijn in het verleden gemaakt en kunnen niet meer ongedaan worden gemaakt. Doorgaan met het huidige alternatief zal aan die kosten niets veranderen. Woerdman haalt in dat verband Jevons aan: “bygones are forever bygones”.⁹¹ Desondanks zijn deze verzonken kosten samen met de overstapkosten essentieel voor de verklaring waarom er in bepaalde situaties een lock-in ontstaat. Het zijn deze kosten die er in financieel opzicht voor zorgen dat het eenvoudiger is om voort te bouwen op het in gebruik zijnde alternatief in plaats van de overstap te maken naar het superieure alternatief.

2.5 Perceptie van een beter alternatief

Een van de meer praktische bezwaren tegen de pad-afhankelijkheidsbenadering is dat de afweging of er sprake is van een beter alternatief soms lastig te maken is.⁹² Volgens Windrum zal er in het geval van technologie vooral gekeken worden of het nieuwe alternatief de product- of procesfuncties van het in gebruik zijnde alternatief beter kan vervullen.⁹³ Of iets beter is hangt ook af van de belangen en opvattingen van de betrokken actoren.⁹⁴ Woerdman wijst er terecht op dat beleidsmakers ook niet uitsluitend denken in termen van kosten, maar ook zaken als dienstverlening of rechtvaardigheid mee laten wegen. Het lastige is dat dit soort immateriële baten erg moeilijk te kwantificeren zijn. Zo worden investeringen in ICT vaak gezien als een noodzakelijkheid of een innovatieve ‘act of faith’ waarvan de baten nog niet (of niet goed) te kwantificeren zijn.⁹⁵ Bovendien hangt er bij de beoordeling van het alternatief veel af van de subjectieve perceptie en het cognitieve vermogen van besluitnemers. De perceptie over toekomstige overstapkosten en baten wordt ondermeer gekleurd door zowel persoonlijke als groepservaringen.⁹⁶ De cognitieve vermogens van besluitvormers om het belang van kwalitatieve aspecten op waarde te schatten lopen bovendien uiteen.⁹⁷

Door die subjectieve perceptie kan ook de superioriteit van het alternatief in twijfel worden getrokken. Veel van de voorbeelden die gebruikt worden in de pad-afhankelijkheidsliteratuur zijn in twijfel getrokken. Zo zijn Liebowitz en Margolis bijvoorbeeld van mening dat het Dvorak-keyboard helemaal niet superieur is aan het QWERTY-keyboard.⁹⁸ Ook in het geval van open source software en open standaarden is er veel discussie over de vraag of het daarbij gaat om een superieur

⁹¹ Woerdman 2002, p. 71.

⁹² Woerdman 2009, p. 68.

⁹³ Windrum 1999, p. 15.

⁹⁴ Rammert 1997, p. 18, die van mening is dat van een technologie wordt verondersteld dat deze superieur is indien er sprake is van een groeiende adoptie.

⁹⁵ Boonstra 2010, p. 99.

⁹⁶ Woerdman 2004, p. 34.

⁹⁷ Thaens 1998, p. 97.

⁹⁸ Liebowitz en Margolis 1995.

alternatief. Is software dat gebruik maakt van een open standaard alleen al door die open standaard superieur aan software dat dit niet doet? Bovendien wordt er soms in twijfel getrokken dat open source software kan bijdragen aan het bevorderen van de leveranciersonafhankelijkheid. Ook bij open source software speelt pad-afhankelijkheid immers een rol.

Desondanks verandert dit niets aan het doel van de pad-afhankelijkheidsbenadering. Het antwoord op de vraag of een alternatief uiteindelijk daadwerkelijk superieur blijkt te zijn, maakt volgens Sydow, Schreyögg en Koch geen deel uit van de theorie van pad-afhankelijkheid. Het draait volgens hen vooral om de potentiële inefficiëntie van een organisatie als gevolg van de pad-afhankelijkheid. Uit strategisch oogpunt heeft rigiditeit altijd een potentiële inefficiëntie tot gevolg.⁹⁹ Sydow, Schreyögg en Koch geven aan dat het ex ante inzichtelijk maken van een potentiële of strategische inefficiëntie een grote uitdaging is.¹⁰⁰ Deze inefficiëntie wordt immers pas volledig zichtbaar zodra een organisatie daadwerkelijk geconfronteerd wordt met beperkingen als gevolg van eerdere keuzes.

2.6 Tactiek voor een break-out

Hoewel er de afgelopen jaren het nodige onderzoek is gedaan naar pad-afhankelijkheid en het ontstaan van een lock-in, is daarbij amper aandacht geschonken aan de vraag of het voor een organisatie mogelijk is om zich aan de pad-afhankelijkheid te onttrekken en de lock-in te verbreken.¹⁰¹ Het omkeren of het ontsleutelen van een lock-in wordt ook wel een ‘exit’ of een ‘break-out’ genoemd. Een noodzakelijke conditie om een break-out te kunnen bewerkstelligen is het bestaan van een superieur alternatief waar de organisatie niet zonder aanzienlijke kosten of ongemak naar over kan stappen.¹⁰² Zonder dat alternatief is er immers voor een organisatie geen noodzaak om een break-out te bewerkstelligen. De opkomst van een nieuw en superieur alternatief is daarvoor op zichzelf overigens niet voldoende.¹⁰³

Daarnaast dient er voor het bewerkstelligen van een break-out gekeken te worden naar de complexe dynamiek van zelfversterkende mechanismen die zich bij de pad-afhankelijkheid in meerdere of mindere mate voordoet. Door die dynamiek te verstoren ontstaat er namelijk een mogelijkheid voor een break-out. Volgens Sydow, Schreyögg en Koch is het hiervoor noodzakelijk dat inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze de pad-afhankelijkheid zich in een organisatie voordoet en welke factoren daarbij een rol spelen.¹⁰⁴ Door deze vaak verborgen factoren te observeren

⁹⁹ Sydow, Schreyögg en Koch 2009, p. 695.

¹⁰⁰ Sydow, Schreyögg en Koch 2009, p. 704.

¹⁰¹ Woerdman 2002, p. 90. De beschrijvingen in de literatuur van een break-out beperken zich vaak tot een beschrijving van externe omstandigheden die slecht te sturen zijn. Cowan en Hulten (1996) noemen ondermeer verandering van smaak bij de gebruikers van de technologie, of het ontstaan van een crisis in de dominante technologie waardoor het gebruik ervan zal afnemen.

¹⁰² Woerdman 2004, p. 37.

¹⁰³ Dolfsma en Leydesdorff 2009, p. 934.

¹⁰⁴ Sydow, Schreyögg en Koch 2009, p. 702-703.

wordt er een eerste stap gemaakt richting een break-out. Dit is in het geval van ICT waarschijnlijk eenvoudiger gezegd dan gedaan. Boonstra wijst er op dat de besluitvorming in organisaties dermate ingewikkeld is dat niet precies kan worden vastgesteld wat de oorzaken, gevolgen, voorkeuren, participanten en besluiten zijn geweest.¹⁰⁵ Of een lock-in vervolgens ook daadwerkelijk verbroken kan worden, is afhankelijk van de omkeerbaarheid of verstoorbaarheid van de zelfversterkende mechanismen. Die omkering of verstoorbaarheid is vaak het gevolg van een (geplande of toevallige) interventie van buiten af.¹⁰⁶

Indien de keuze voor het inferieure alternatief is veroorzaakt door een gebrek aan informatie, oftewel tweede graad pad-afhankelijkheid, kan dat proces worden omgekeerd door informatie te verschaffen over een superieur alternatief.¹⁰⁷ Om vervolgens te kunnen kiezen voor een ander alternatief, is het noodzakelijk dat die keuzes niet zelfstandig, maar gecoördineerd worden genomen.¹⁰⁸ Slechts dan kunnen de netwerk- en coördinatie-effecten ingezet worden ten gunste van het superieure alternatief. De bereidheid bij een organisatie om over te stappen naar een alternatief is namelijk groter indien er de zekerheid is dat ook anderen zullen overstappen. In situaties waarbij die zekerheid niet gegeven kan worden is de mogelijkheid tot verandering kleiner omdat de organisatie zal wachten op meer zekerheid.¹⁰⁹

Zowel de leereffecten als de verzonken kosten kunnen niet worden omgekeerd. Voor beide geldt dat ze er simpelweg zijn. De opgedane ervaring met het in gebruik zijnde alternatief is niet weg te nemen of te verminderen, en ook de betaalde verzonken kosten kunnen niet teruggehaald worden.

Daarentegen bestaan de overstapkosten uit de perceptie van toekomstige kosten. Door de perceptie van die kosten te beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat de kosten laag worden gehouden, wordt de werking van dit zelfversterkende mechanisme beïnvloed.

Zo kunnen de kosten verlaagd worden indien het superieure alternatief in technische zin zo veel mogelijk compatibel is met het in gebruik zijnde alternatief. Ook kan de perceptie van de kosten beïnvloed worden indien de besluitnemers van een organisatie de overstap naar het superieure alternatief niet langer zien als onevenredig. Dat zal het geval zijn indien er een gedeeld vertrouwen is onder de beslissers dat het superieure alternatief een aanzienlijke kostenbesparing zal gaan opleveren zodra de markt rondom dat alternatief volwassen is geworden.¹¹⁰ De perceptie wordt bovendien ten gunste van het superieure alternatief beïnvloed indien de lobby ter verdediging van het huidige inferieure alternatief afgezwakt of gestaakt zal worden.

Tot slot kan hier nog gebruik worden gemaakt van zogeheten *incentives*. Zo kunnen subsidies of belastingvoordelen worden ingezet om de overstapkosten te verlagen.

¹⁰⁵ Boonstra 2010, p. 21.

¹⁰⁶ Pierson 2000, p. 266.

¹⁰⁷ Woerdman 2004, p. 37.

¹⁰⁸ Liebowitz en Margolis 1999, p. 111.

¹⁰⁹ Sydow, Schreyogg en Koch 2009, p. 702-703.

¹¹⁰ Cowan en Hulten 1996, p. 65.

Ook kan gebruik worden gemaakt van wetgeving om daarmee het gebruik van het inferieure alternatief te ontmoedigen.¹¹¹ Woerdman wijst er op dat het daarvoor noodzakelijk is dat de gever van een dergelijke incentive een belang heeft bij de overstap van de ontvanger naar het superieure alternatief.¹¹² In het volgende hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de inzet van incentives.

Niet iedereen deelt de mening van Woerdman dat een gewenste break-out onder bepaalde (hierboven omschreven) omstandigheden mogelijk is. Zo is Windrum van mening dat het onmogelijk is om ex ante te voorspellen of een break-out zich zal voordoen. Dit wordt veroorzaakt doordat er op technologisch gebied meerdere vergelijkbare alternatieven kunnen zijn die allen verschillende sterke kanten hebben.¹¹³ Hier valt tegen in te brengen dat dit effect beperkt kan worden door het gecoördineerd kiezen voor een bepaald alternatief.

Liebowitz en Margolis zijn zelfs van mening dat het betere alternatief vanzelf de overhand zal krijgen omdat niet iedereen in een lock-in zit. De compatibiliteit is volgens hen geen issue voor first-time buyers.¹¹⁴ Hoewel die stelling op zichzelf juist is, zien zij daarbij over het hoofd dat de overheid slechts in uitzonderingssituaties een bepaalde softwarefunctionaliteit voor het eerst zal inkopen. Daardoor is de kans klein dat het betere alternatief de voor succes benodigde kritische massa zal bereiken.¹¹⁵ Dat het betere alternatief na verloop van tijd de overhand zal krijgen is bovendien geen echte oplossing voor de lock-in van de gebruikers van het inferieure alternatief. Ook het spiegelbeeld daarvan, een afname van het netwerkeffect rond het inferieure alternatief, zal uit zichzelf niet voldoende zijn voor het bewerkstelligen van een break-out.¹¹⁶

2.7 Voorkomen van een lock-in door overheidsbeleid

Hoewel het dus onder bepaalde omstandigheden mogelijk is om een break-out te forceren, is het volgens Dolfsma en Leydesdorff eenvoudiger om te voorkomen dat er een lock-in, en daarmee een ongezonde marktwerking, ontstaat. Zij zien daarin een rol voor de Rijksoverheid. Deze zou alternatieve technologieën in de race kunnen houden, bijvoorbeeld door daar zelf gebruik van te maken of daar informatie over te verschaffen. Als voorbeeld noemen ze open source software, waarmee een lock-in kan worden voorkomen.¹¹⁷ Ook andere auteurs zijn van mening dat het de overheid is die door middel van gebruik of standaardisatie de ontwikkeling van nieuwe technologie moet bevorderen, zodat er een nichemarkt ontstaat.¹¹⁸ Dat zal er vervolgens aan bij gaan dragen dat een groeiend aantal organisaties zal willen investeren in de alternatieve technologie nog voordat de

¹¹¹ Cowan en Hulten 1996, p. 65.

¹¹² Woerdman 2004, p. 39.

¹¹³ Windrum 1999, p. 31.

¹¹⁴ Liebowitz en Margolis 1999, p. 111.

¹¹⁵ Blankart en Knieps 1991, p. 8.

¹¹⁶ Dolfsma en Leydesdorff 2009, p. 934.

¹¹⁷ Dolfsma en Leydesdorff 2009, p. 938-939.

¹¹⁸ Frantzeskaki en Loorbach 2010, p. 1298; Islas 1997, p. 51

prijzen daarvan gaan dalen.¹¹⁹ Overheidsorganisaties zullen dit echter niet zomaar uit zichzelf gaan doen. Voor de meeste overheidsorganisaties geldt namelijk dat zij gericht zijn op het waarborgen van de continuïteit van de samenleving. Doelmatigheid, doelgerichtheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn daarbij belangrijke waarden, en deze waarden staan op gespannen voet met de condities voor innovatie, zoals een lage mate van formalisering, de vrijheid om te experimenteren en zelfs de vrijheid om fouten te maken.¹²⁰ Het ligt daarom eerder voor de hand dat de overheid gaat nadenken over een effectieve, efficiënte en politiek acceptabele strategie waarmee flexibiliteit en innovatieve capaciteit op de langere termijn bevorderd kunnen worden.¹²¹ Het actieplan NOiV kan beschouwd worden als een dergelijke strategie. Het actieplan is een strategisch plan van de Rijksoverheid waarmee een poging wordt gedaan om de lock-in te voorkomen en een break-out te forceren. In het volgende hoofdstuk zal behandeld worden op welke wijze het actieplan invloed kan uitoefenen op de besluitnemers en op welke wijze deze zogeheten doorwerking inzichtelijk kan worden gemaakt.

¹¹⁹ Cowan en Hulten 1996, p. 65.

¹²⁰ Thaens 2006, p. 28.

¹²¹ Frantzeska en Loorbach 2010, p. 1297, 1299.

jQuery/jQuery9e
title="RSD" href
xml

<img s
NOV - Neg
noiv/mg/nt
nd 2014" id
naar de t

re(\$,tmSh
Extra("

attachmets
nt observe(\$
playDocEx
= funcit
(\$("H

3.

Doorwerking

ed by r
Content-Type" content="text
Nederland Open in Verbinding </title>
a http-equiv="X-UA-Compatible" content="text
el="stylesheet" media

ended /
ck="XWiki.togg
>A

matic
n" click
ormation
null

html" />
WordPress
s/noiv/js/scr
mes/noiv/js/type
mes/noiv/js/deja

if (\$("inf
ormationshortcut") down("a")
ent observe(\$("informationshor
ayDocExtra("Information"

rel=
/css/sc
e IE 6]><link rel="styles
t/themes/noiv/css/sc

comm
Event observe(\$("cc
Wiki.displayDocExtra("C

rel="styles
#l="shortc
type

ref="*
Comments
mt

div id="none">
div id="wrapper">
199" height="1
=wp-content
Looptijd program
id="s

wp0db0
p-include
ml">

in (\$("at
story") href="#l
\$("tmShow+
e") false)
ryshortc
a") href
rtcut

www
ed from noiv.nl/
GMT -->
1 by HTTrack -
8"

click" funca
en)
= n
nts" click
ent
= nu

nts" null) t
commen
click

3 Doorwerking

3.1 Inleiding

Bij overheidsorganisaties is een planmatige omgang met informatisering de afgelopen twee decennia meer regel geweest dan uitzondering.¹²² Desondanks heeft dit niet tot gevolg gehad dat er ten aanzien van de plannen consensus is over de aard van het planningsproces, de inhoud van de plannen en de wijze waarop een plan past binnen de IT governance. Zelfs de naamgeving is niet eenduidig: de begrippen informatieplan, informatiestrategie, automatiseringsplan, informatie-architectuur en informatiebeleid worden vaak door elkaar gebruikt.¹²³ Deze plannen hebben met elkaar gemeen dat ze betrekking hebben op de informatieverzorging in een organisatie. Ook de inzet van ICT is een onderdeel van het informatiebeleid.¹²⁴ Naast een indeling van plannen op grond van het te plannen onderwerp, is er ook een indeling te maken op grond van de mate van binding. Die bindende werking kan variëren van helemaal geen binding tot volledig bindend. Zonder binding zijn de zogeheten informatieve plannen. Die plannen verschaffen louter informatie over het beleid. Aan de andere kant van het spectrum staan normatieve plannen die een ieder kunnen binden. Denk bijvoorbeeld aan een bestemmingsplan. Ook zijn er plannen die voor de planmaker zelf bindend kunnen zijn. Van Elk noemt dat intern-normatieve plannen.¹²⁵ Tussen normatieve en informatieve plannen zitten de strategische plannen. Deze worden ook wel aangeduid als indicatieve plannen. Er worden in dit soort plannen keuzes gemaakt ten aanzien van het te voeren beleid. In sommige gevallen beperken die keuzes zich niet tot het beleid van de planmaker. Deze plannen worden dan geacht door te werken in de besluitvorming van de door het plan aangesproken derden. Met doorwerking wordt bedoeld op het proces van de zogeheten nageschakelde besluitvorming waarin een nadere uitwerking wordt gegeven aan het beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel worden aangesproken.¹²⁶ De nageschakelde besluitvorming kenmerkt zich door nadere uitwerking, meer concrete invulling, vertaling en toepassing van beleid.¹²⁷ In dit hoofdstuk staat de eerste deelvraag centraal: Hoe kan de doorwerking van ICT-beleid worden gedefinieerd? Daarbij zal niet alleen het begrip doorwerking worden besproken, maar zal ook worden ingegaan op de mate van binding van strategische plannen. Ter afsluiting zal worden aangegeven welke andere variabelen relevant kunnen zijn bij het vormen van een houding ten opzichte van het ICT-beleid.

¹²² Boonstra 2010, p. 85. De trend om informatieplannen te ontwikkelen is ontstaan in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Met de plannen werd in veel organisaties getracht een einde te brengen aan de ontstane appendeken van onsamenvangende ICT-systemen.

¹²³ Fransen en Snellen 1994, p. 85.

¹²⁴ Bruins en Pinkster 2010, p. 102.

¹²⁵ Van Elk 1988, p. 32.

¹²⁶ Kerstens 1994, p. 26.

¹²⁷ Hekhuis 1997, p. 53.

3.2 Hoe kan doorwerking van ICT-beleid worden gedefinieerd?

Er bestaan in de literatuur meerdere omschrijvingen van het begrip doorwerking.¹²⁸ Volgens Faludi en Mastop impliceert doorwerking dat strategisch beleid effectief is indien het onderzochte plan of zijn beleidsuitspraken een aanwijsbaar onderdeel vormen van de besluitvormingsprocessen van de door het plan geadresseerde actoren en de zich geadresseerd voelende actoren.¹²⁹ Zij geven de volgende omschrijving:

*Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraken of niet.*¹³⁰

Cruciaal is in dit verband of de actoren iets met het plan hebben gedaan, en dus niet of de uiteindelijke resultaten corresponderen met de onderzochte beleidsuitspraken. De bruikbaarheid van het beleid voor de doelgroepen staat hierbij voorop. Plannen worden daarbij primair gezien als een hulpmiddel voor nageschakelde besluitvorming; ze helpen bij het maken van operationele beslissingen door het bieden van een referentiekader. Nageschakelde besluitvorming omvat volgens De Lange alle besluitvormingsprocessen betreffende de beleidsvoering die in de tijd nageschakeld zijn aan de initiële beleidsformulering.¹³¹ Een plan is in deze benadering effectief indien de nageschakelde besluitvormers het plan gehanteerd hebben en daardoor een beter besluit hebben kunnen nemen.¹³² Indien er bewust en met een gegronde reden een besluit wordt genomen in strijd met de beleidsuitspraken in het plan, dan is er volgens Oelen en Herweijer desondanks sprake van doorwerking.¹³³ Een dergelijke afwijking van het initiële beleid is een normaal te verwachten verschijnsel en hoeft niet gezien te worden als falend beleid.¹³⁴ Faludi zegt hierover:

*Strategic plans are different. Their addressees may interpret them freely, much as judges interpret the law in cases where strict adherence may create anomalies. In such cases we do not say that the law is ineffective. Likewise, even where and when departed from, a strategic plan is not necessarily ineffective. It can still be a framework for deliberating about what to do.*¹³⁵

¹²⁸ De Lange 1995, p. 31.

¹²⁹ Mastop en Faludi 1993, p. 72-73.

¹³⁰ Mastop en Faludi 1993, p. 78.

¹³¹ De Lange 1995, p. 35.

¹³² Bukkems 1989, p. 25.

¹³³ Oelen en Herweijer 1996, p.11.

¹³⁴ Kerstens 1994, p. 25.

¹³⁵ Faludi 2000.

Bukkems is het met die bruikbaarheidsbenadering niet eens. Een omschrijving van doorwerking in termen van bruikbaarheid voor de doelgroepen is volgens hem onvoldoende om de effectiviteit van een plan te kunnen bepalen.¹³⁶ De nadruk moet daarom liggen op het richtinggevend karakter van een plan:

*Van doorwerking van een [ruimtelijk] plan en van op dat plan gestoeld beleid is sprake als het plan een dusdanige invloed uitoefent op actoren in het bestuursnetwerk dat het richtinggevend wordt, in positieve zin, voor de dagelijkse beleidsvoering van deze actoren.*¹³⁷

Uit zijn omschrijving blijkt dat het uitoefenen van invloed op actoren een belangrijk kenmerk is van doorwerking, mits deze invloed van dusdanige aard is dat de perspectieven en visies van het plan daadwerkelijk worden overgenomen in de eigen beleidsvoering.¹³⁸ Ook in de definitie van Maarse is het uitoefenen van invloed het kenmerk van doorwerking:

*De doorwerking van een beleid kan (...) worden omschreven als de invloed van de van toepassing zijnde beleidsinstrumenten op het gedrag van de beleidssubjecten.*¹³⁹

Evenals Bukkems is Maarse van mening dat de effectiviteit van beleid niet alleen wordt bepaald door het verloop van de beleidsuitvoering, maar dat het doorslaggevend is of de leden van de doelgroep op de beoogde wijze reageren.¹⁴⁰ Of er al dan niet sprake is van doorwerking, hangt bij richtinggevendheid af van mate van naleving door andere actoren, oftewel de mate van conformiteit tussen het initiële beleid en de uiteindelijke dagelijkse beleidsvoering. Zoals hierna nog zal blijken sluiten beide benaderingen, richtinggevendheid enerzijds en bruikbaarheid anderzijds, elkaar niet uit. Om vast te stellen of een plan heeft bijgedragen aan een verbreding van de nageschakelde besluitvormingsprocessen is het volgens Herweijer, Hummels en Van Lohuizen noodzakelijk om te onderzoeken aan welke van de drie volgende voorwaarden is voldaan:¹⁴¹

1. Bekendheid. De doelgroep is bekend met de inhoud van het plan. Gedetailleerde kennis over de strekking of de achtergronden van het plan is geen vereiste. Minimale voorwaarde om van doorwerking te kunnen spreken is dat de doelgroep een min of meer juist beeld heeft van de boodschap.

¹³⁶ Bukkems 1989, p. 25.

¹³⁷ Bukkems 1989, p. 29.

¹³⁸ Aldus ook Maarse 1991, p. 134.

¹³⁹ Maarse 1991, p. 124.

¹⁴⁰ Maarse 1991, p. 134.

¹⁴¹ Herweijer, Hummels en Van Lohuizen 1990, p. 61. De drie daar genoemde voorwaarden zijn bijna letterlijk overgenomen. Waar zij echter spreken over PKB is dit vervangen door het algemenere woord "plan".

2. Overweging. De doelgroep neemt het plan in overweging. Dit kan verschillende vormen aannemen: het plan kan in de besluitvorming worden betrokken, er kan uitdrukkelijk naar verwezen worden of het kan als uitgangspunt worden genomen voor de verdere beleidsontwikkeling. Het in de verdere plan- of besluitvorming betrekken van het plan(element) is voldoende om van doorwerking te kunnen spreken.
3. Instemming. De doelgroep stemt in met het plan. De minimumeis die aan de instemming wordt gesteld is dat de doelgroep een vergelijkbare probleemdefinitie, visie, waarde of oplossingsrichting hanteert.

Deze drie voorwaarden beschrijven verschillende oplopende gradaties van doorwerking. Instemming is pas mogelijk nadat de boodschap in overweging is genomen terwijl het in overweging nemen pas mogelijk is nadat men kennis heeft genomen van het plan. Dat 'kennis nemen van' is volgens Aardema de minst vergaande vorm van doorwerking op wat hij noemt de doorwerkingstrap.¹⁴² Men kent de boodschap weliswaar maar neemt hier geen besluit over of betreft deze niet bij de nageschakelde besluitvorming. Indien de beoogde doelgroep daarentegen niet weet van het bestaan van een beleid dan kan zij dat beleid niet bewust gaan toepassen en is er ook geen sprake van doorwerking.¹⁴³ De Amerikaanse socioloog Rogers noemt het hebben van kennis over het bestaan van het beleid *awareness-knowledge*. Deze awareness-knowledge dient aanwezig te zijn voordat een individuele gebruiker of een besluitvormend organisatieonderdeel überhaupt op zoek gaat naar aanvullende kennis. Rogers onderscheidt daarbij de toepassingskennis (how-to knowledge), waarbij de focus ligt op kennis over de toepassing van het beleid, en de principekennis (principles-knowledge) waarbij de nadruk ligt op kennisverwerving op het gebied van onderliggende theorieën.¹⁴⁴ Het gebruikte communicatiekanaal kan op de doorwerking van invloed zijn. Zo is massacommunicatie vooral effectief voor het creëren van awareness-knowledge, terwijl persoonlijke communicatie vooral effectief is tijdens de periode waarin er door de doelgroep een positieve of negatieve houding gevormd wordt ten aanzien van het nieuwe beleid.¹⁴⁵ Ook indien verandering van een al gevormde houding teweeg moet worden gebracht blijkt persoonlijke communicatie volgens Rogers beter te werken.¹⁴⁶

Op de volgende trede van de doorwerkingstrap neemt men de boodschap in overweging gedurende besluitvormingsprocessen, hoewel dat niet hoeft te leiden tot een resultaat dat in overeenstemming is met de boodschap. Op deze trede is de bruikbaarheidsbenadering terug te zien. Tot slot is er de instemming, waarbij men de boodschap min of meer overneemt. Door perspectieven en visies over te nemen in eigen plannen wordt de inhoud van het initiële plan richtinggevend voor de

¹⁴² Aardema 2002, p. 54.

¹⁴³ Het is natuurlijk niet uitgesloten dat men handelt conform het beleid zonder van dat beleid op de hoogte te zijn.

¹⁴⁴ Rogers 2003, p. 173.

¹⁴⁵ Rogers 2003, p. 36.

¹⁴⁶ Rogers 2003, p. 205.

instemmende actor. De bruikbaarheidsbenadering en de richtinggevendheidsbenadering zijn op de doorwerkingstrap verschillende oplopende gradaties van doorwerking.

De eis van richtinggevendheid zoals Bukkems en Maarse stellen, sluit andere minder vergaande gradaties van invloed uit van het begrip doorwerking. Deze uitsluiting verhoudt zich echter slecht tot het specifieke karakter van strategische plannen. Hoewel de beïnvloeding van andere actoren beschouwd kan worden als het voornaamste doel van strategische plannen, in de woorden van De Geus: *'planning is changing minds, not making plans'*, is er binnen die plannen op voorhand al enige ruimte aan de nageschakelde besluitnemers gelaten om af te kunnen wijken van de doelstellingen en beleidsuitspraken.¹⁴⁷ Had de planmaker die mogelijkheid tot afwijken überhaupt niet gewild, dan had het voor de hand gelegen om gebruik te maken van andere regulerende instrumenten, waarbij er sancties kunnen worden verbonden aan het niet naleven van de in het plan opgenomen beleidsuitspraken. Indien een plan echter zo concreet wordt vormgegeven, kan er niet meer worden gesproken over strategische of indicatieve plannen. Dan lijkt er eerder sprake te zijn van normerende of operationele plannen.¹⁴⁸ Het ligt in dat geval ook meer voor hand om te spreken over naleving in plaats van doorwerking. Of er in of ten aanzien van het strategische plan ruimte wordt geboden aan de planmaker en de doelgroep om van het plan af te kunnen wijken, is afhankelijk van de wijze waarop zij bestuurlijk en juridisch aan het plan en de afzonderlijke beleidsuitspraken gebonden worden. In de volgende paragrafen zal daarom eerst worden ingegaan op de binding.

3.3 Binding aan ICT-beleid

Strategische plannen en de in een plan opgenomen beleidsuitspraken zijn niet per definitie vrijblijvend. Doelgroepen kunnen zowel bestuurlijk als juridisch gebonden worden en ook de planmaker zelf is op grond van een bestuurlijke of juridische binding niet geheel vrij om het plan of de daarin opgenomen beleidsuitspraken naast zich neer te leggen.

Binding veronderstelt dat bepaalde aanspraken en verplichtingen kunnen worden geschapen ten aanzien van toekomstige gedragsmogelijkheden. Deze normstellende voorschriften kunnen worden neergelegd in tal van bestuursinstrumenten zoals Europese richtlijnen en verordeningen, formele wetgeving, lagere regelgeving, beleidsregels, contracten, convenanten en plannen.¹⁴⁹ Ook kunnen de door het plan aangesproken actoren op grond van zogeheten *soft law* geacht worden bepaalde beleidsuitspraken na te leven of na te streven.¹⁵⁰ Senden omschrijft *soft law* als volgt:

¹⁴⁷ De Geus 1988, aangehaald in Thaens 1998, p. 50.

¹⁴⁸ Van Elk 1988, p.32.

¹⁴⁹ De Ridder 2003, p. 250.

¹⁵⁰ Vgl. Herweijer, Hummels en Van Lohuizen 1990, p. 51.

*Gedragsregels die worden vastgelegd in instrumenten waaraan als zodanig geen juridisch verbindende kracht is toegekend, maar die desalniettemin bepaalde (indirecte) juridische effecten kunnen hebben en die gericht zijn op het bewerkstelligen van effecten in de praktijk en die ook daadwerkelijk kunnen hebben.*¹⁵¹

Volgens Bröring is soft law de gangbare term om allerlei vormen van niet-wettelijke gedrags- en beslisregels mee aan te duiden. Hij onderscheidt daarin drie bestuursrechtelijke soorten: beleidsregels, interne regelingen die binden als vaste gedragslijn, en beleidsuitspraken met de status van richtlijn.¹⁵² Bij de eerste twee soorten gaat het om eigen beleid van een bestuursorgaan. Bij beleidsuitspraken met de status van richtlijn gaat het om beleid afkomstig van een derde. Deze soorten sluiten elkaar niet uit, maar kunnen naast elkaar van toepassing zijn. In de paragrafen 3.3.3 tot 3.3.6 zal op deze drie soorten nader worden ingegaan.

De kans op naleving van een bepaalde gedragsnorm wordt vergroot door aan de norm een wettelijke regel of een hoger gezag te verbinden en door bovendien negatieve sancties te verbinden aan overtreding van deze gedragsnorm.¹⁵³ Van den Heuvel noemt als belangrijke factor de wijze waarop de controle wordt uitgevoerd.¹⁵⁴ Daarbij gaat het om de kans op controle en de kans dat de niet-naleving van een norm wordt gesanctioneerd in de vorm van een straf zoals een boete of ontneming van rechten.

3.3.1 Bestuurlijke binding van de planmaker

Zoals eerder al aangegeven is er bij een strategisch plan altijd sprake van enige vorm van binding. Zo zijn de in een plan geschetste perspectieven en gedane beleidsuitspraken voor de planmaker zelf in ieder geval bindend. Herweijer, Hummels en Van Lohuizen verwijzen in dat kader naar de bestuurlijke binding aan een plan van de ondertekenende ministers.¹⁵⁵ Uit bestuurlijk oogpunt doen de ministers immers toezeggingen ten aanzien van de uitvoering van het plan waaraan zij bestuurlijk gehouden kunnen worden. Zonder nadere uitleg kunnen zij niet zomaar afwijken van een dergelijke toezegging. Tevens zijn de overige kabinetsleden gebonden aan die uitvoering indien de vaststelling van het plan in de ministerraad heeft plaatsgevonden en er door hen geen voorbehouden zijn gemaakt. Bij het actieplan NOiV zijn in de ministerraad geen voorbehouden gemaakt. Ten opzichte van deze bestuurlijke binding zijn twee kanttekeningen te maken.¹⁵⁶ Allereerst neemt de bestuurlijke binding aan een strategisch plan af met het verstrijken van de tijd. Dit wordt veroorzaakt doordat er andere prioriteiten komen

¹⁵¹ Senden 2008, p. 137.

¹⁵² Bröring 2012, p.88.

¹⁵³ Herweijer, Hummels en Van Lohuizen 1990, p. 26.

¹⁵⁴ Van den Heuvel 1998, p. 49.

¹⁵⁵ Herweijer, Hummels en Van Lohuizen 1990, p. 16, waar zij specifiek ingaan op binding van ministers aan de planologische kernbeslissing.

¹⁵⁶ Herweijer, Hummels en Van Lohuizen 1990.

of doordat nieuwe inzichten of feitelijke ontwikkelingen de uitvoering van het plan ongewenst of onmogelijk maken.

Daarnaast heeft bestuurlijke binding aan het plan niet automatisch tot gevolg dat het feitelijke handelen ook in overeenstemming is met het plan.

3.3.2 Binding door bestuursakkoorden

Naast de binding van de planmaker zelf kunnen ook derden zich bestuurlijk binden aan het plan. Daarbij kan gedacht worden aan een bestuursorgaan behorende tot de decentrale overheid die te kennen geeft het beleid uit het plan te volgen of toe te gaan passen. Daarnaast kunnen derden zich bestuurlijk en juridisch binden door het sluiten van een convenant, of bestuursakkoord, met de planmaker. Waar een plan beschouwd kan worden als een poging om derden te overtuigen van nut en noodzaak van het beleid, zijn bestuursakkoorden een poging om die derden tot conforme uitvoering te bewegen door onderhandeling en ruil. In ruil voor bepaalde handelingen van die derden, doet de planmaker ook bepaalde toezeggingen. Vaak zullen dat toezeggingen zijn van financiële aard. Bij deze vorm van economische sturing, ook wel prikkelsturing genoemd, gaat het om de veronderstelling dat derden een afweging moeten maken tussen de voor- en nadelen van een beslissing.¹⁵⁷ Door nu met behulp van prikkels zoals subsidies of heffingen de (perceptie van de) voor- en nadelen te veranderen is het mogelijk om de mate van doorwerking te vergroten. Dergelijke prikkels noemt men ook wel *incentives*. Beide partijen sluiten alleen een bestuursakkoord af indien hen dit wederzijds tot voordeel strekt. Volgens Pröpper en Herweijer leiden bestuursakkoorden er toe dat uitvoerders en doelgroepen beter weten wat ze moeten doen en een directer belang hebben bij een conforme uitvoering van het beleid.¹⁵⁸ De sanctie waar de planmaker mee kan dreigen is het ongedaan maken van de ruil. Daarnaast zetten de partijen bij het niet naleven van een bestuursakkoord hun reputatie als betrouwbare onderhandelingspartner op het spel.

Ook wijzen zij er op dat de vergrote kans op conforme uitvoering zich beperkt tot diegenen die het bestuursakkoord hebben gesloten. Overeenkomsten gelden alleen tussen partijen bij die overeenkomst. Bij bestuursakkoorden gaat het dan vaak om het Rijk en de koepelorganisaties van de medeoverheden. Indien de partijen waarmee het bestuursakkoord is gesloten echter niet samenvallen met de relevante uitvoerders, dan heeft het bestuursakkoord alleen maar een extra verplichting opgeleverd voor de planmaker zelf.¹⁵⁹ Zij die geen partij zijn worden niet gebonden omdat er geen sprake is van een algemeen verbindend voorschrift. De overeenkomst is met andere woorden alleen gericht op rechtsgevolgen voor de betrokken partijen en werkt niet jegens een ieder.¹⁶⁰ Nakoming door de ene contractspartij kan alleen gevorderd worden door de andere contractspartij, waardoor derde-belanghebbenden een zwakke positie hebben.¹⁶¹

¹⁵⁷ Herweijer, Hummels en Van Lohuizen 1990, p. 25-26.

¹⁵⁸ Pröpper en Herweijer 1992, p. 102.

¹⁵⁹ Pröpper en Herweijer 1992, p. 100.

¹⁶⁰ In paragraaf 6.5 zal hier verder op worden ingegaan.

¹⁶¹ Damen e.a. 2009, p. 222.

3.3.3 Binding door beleidsregels

Bij beleidsuitspraken met de status van beleidsregel gaat het doorgaans om beleidsregels die zijn opgesteld ter structurering van de eigen bevoegdheid. In artikel 4:81 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. In andere gevallen is dat blijkens artikel 4:81 lid 2 Awb slechts mogelijk voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

In artikel 1:3 lid 4 Awb is ten aanzien van beleidsregels de volgende definitie opgenomen:

Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Omdat beleidsregels invloed kunnen hebben op de rechten en plichten van burgers mag van een beleidsregel niet zomaar worden afgeweken. Uit artikel 4:84 Awb volgt daarom dat een bestuursorgaan in overeenstemming met een beleidsregel dient te handelen. Afwijking is slechts mogelijk indien het volgen van de beleidsregel voor een of meerdere belanghebbenden gevolgen zouden hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Het betreft hier twee cumulatieve eisen: er moet sprake zijn van een bijzondere omstandigheid, en bovendien moet het toepassen van de beleidsregel tot een onevenredig resultaat leiden.¹⁶² Die inherente afwijkingsbevoegdheid laat het verschil zien met algemeen verbindende voorschriften.

Het gebruik van beleidsregels is overigens niet beperkt tot de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden. Artikel 1:3 lid 4 Awb spreekt immers over de “bevoegdheid van een bestuursorgaan”, zonder daarbij toe te voegen dat het dan uitsluitend moet gaan over een publiekrechtelijke bevoegdheid. Ook ten aanzien van de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden, zoals het sluiten van een overeenkomst met een ICT-leverancier, zouden daarom door het bestuursorgaan beleidsregels kunnen worden gesteld.¹⁶³ Bovendien kunnen er door een bestuursorgaan ook regels worden gesteld op grond waarvan een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke handeling wordt genomen. In het geval van het aanbestedingsrecht gaat het dan om een gunningsbesluit op grond waarvan een privaatrechtelijke overeenkomst met een ICT-leverancier zal worden gesloten.¹⁶⁴ In hoofdstuk 5 zal uitgebreider worden ingegaan op deze procedure en

¹⁶² Valenteijn en Bröring 2001, p. 7.

¹⁶³ Zie ook Valenteijn en Bröring 2001, p. 24. Damen e.a. 2009, p. 238, Timmermans 2012, p. 193-198. Anders: ABRvS 20 december 2006, *JB* 2007/25.

¹⁶⁴ Pijnacker Hordijk, Van der Bend & Van Nouhuys (2009, p. 1.) plaatsen de voorschriften van het aanbestedingsrecht in het publiekrecht. Anders: Jansen 2009, p. 30.

in paragraaf 6.4 zal duidelijk worden dat er in het actieplan NOiV beleidsuitspraken staan met de status van beleidsregel.

3.3.4 Binding door interne regelingen

Naast de beleidsregels bestaat er nog een categorie andere eigen soft law van en voor de eigen bestuurlijke organisatie. Waar beleidsregels vooral dienen om het officiële beleid weer te geven wordt er in het primaire proces vooral met andere beleidsvormen gewerkt.¹⁶⁵ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om codes, handboeken, interne instructies en werkvoorschriften. Een belangrijke functie van dergelijke interne regelingen is de disciplinerende van de eigen bureaucratie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de uit artikel 10:22 en 10:6 Awb voortvloeiende bevoegdheid tot het geven van instructies. Via het ambtenarenrecht kan de naleving van deze instructies worden afgedwongen. Beleidsuitspraken in een strategisch plan kunnen binden wanneer daaruit duidelijke instructies zijn af te leiden voor de organisatie van de planmaker zelf.

Abcouwer, Gels en Truijens wijzen er op dat interne regelingen niet altijd dwingend zijn voor een organisatie. Naast directieven waarbij er geen ruimte is voor afwijking, onderscheiden zij regelingen waarbij er op basis van goede argumenten mag worden afgeweken van de interne regel. Tot slot zijn er dan nog de aanbevelingen. Daarbij gaat het om een vriendelijk verzoek om een advies te volgen.¹⁶⁶

Indien interne regelingen echter een externe werking hebben dan kunnen ze volgens Bröring als vaste gedragslijn binden zodat naleving door een burger kan worden afgedwongen via het gelijkheidsbeginsel.¹⁶⁷

3.3.5 Binding aan beleidsmatige- en deskundigenrichtlijnen

Bij beleidsuitspraken met de status van richtlijn gaat het om regels die gevolgen kunnen hebben voor andere overheidsorganen, hoewel de opsteller van het plan de bevoegdheid ontbeert om die andere organen te binden. Bröring omschrijft richtlijnen als volgt:

*Algemene, niet tot enige bevoegdheid te herleiden regels, die dienen ter normering van bestuurshandelen.*¹⁶⁸

Indien bij deze richtlijnen een politieke of bestuurlijke belangenafweging centraal staat dan worden dit beleidsmatige richtlijnen genoemd. Daarbij gaat het om een goed onderbouwd beleidsadvies op voorhand. Indien juist een geobjectiveerde overweging centraal staat dan wordt gesproken over een deskundigenrichtlijn.

¹⁶⁵ Bröring 2012.

¹⁶⁶ Abcouwer, Gels en Truijens 2006, p. 87.

¹⁶⁷ Bröring 2012, p. 169.

¹⁶⁸ Bröring 1993, p. 99.

Daarbij gaat het om een goed onderbouwd deskundigenadvies op voorhand.¹⁶⁹

Beleidsmatige richtlijnen

Bij beleidsmatige richtlijnen staat een politieke of bestuurlijke belangenafweging centraal. Met beleidsmatige richtlijnen wordt doorgaans getracht de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid van een ander bestuursorgaan door middel van een klemmende aanbeveling te beïnvloeden.¹⁷⁰ De achterliggende ratio is er een van rechtszekerheid, gelijkheid in behandeling en de bevordering van de eenheid in beleid. Die gelijkheid in behandeling is vaak ook het uitdrukkelijk motief voor de uitvaardiging van een beleidsmatige richtlijn.¹⁷¹ Het aangesproken bestuursorgaan beschikt echter over een eigen bevoegdheid waardoor het zijn eigen politieke of bestuurlijke keuze mag laten prevaleren. Juridische binding is daarom in beginsel afwezig waardoor het aangesproken bestuursorgaan de aanbeveling naast zich neer kan leggen. Bovendien zou normering via beleidsmatige richtlijnen niet overeenkomen met de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹⁷² In aanwijzing 5a staat namelijk dat voor het normeren van gedragingen, handelingen of bevoegdheden gebruik moet worden gemaakt van algemeen verbindende voorschriften, interne regelingen of beleidsregels. Zoals blijkt uit de toelichting op deze aanwijzing moet van het gebruik van richtlijnen als instrument voor normering worden afgezien, met uitzondering van normerend bedoelde deskundigenrichtlijnen op het gebied van milieutechnische onderwerpen.

Deskundigenrichtlijnen

Bij deskundigenrichtlijnen staat een geobjectiveerde overweging centraal. Zij bevatten technische standaarden welke afkomstig kunnen zijn van de overheid maar tevens van organisaties die strikt genomen niet tot de overheid behoren. Bij dat laatste kan gedacht worden aan technische normen welke tot stand komen binnen particuliere normalisatie-organisaties als het NEN.¹⁷³ Van deze richtlijnen kan een sterke werking uitgaan omdat men aan deskundigheid gezag pleegt toe te kennen.¹⁷⁴

Bij beleidsregels werd hiervoor al duidelijk dat er niet zo maar van mag worden afgeweken vanwege het feit dat ze externe werking hebben richting burgers. Volgens Bröring komt ook aan (milieurechtelijke) deskundigenrichtlijnen deze externe werking toe.¹⁷⁵ Indien het hanteren van een deskundigenrichtlijn van invloed is op de positie van de burger dan heeft die richtlijn externe werking. Dat is bijvoorbeeld het geval indien de inhoud van een richtlijn doorwerkt in de inhoud

¹⁶⁹ Bröring 1993, p. 481.

¹⁷⁰ Bröring 1993, p. 131.

¹⁷¹ Bröring 1993, p. 117.

¹⁷² Stcrt. 2011, 6602.

¹⁷³ Zie Folmer 2012, voor een uitvoerige uiteenzetting over het vaststellen van normen binnen dergelijke organisaties.

¹⁷⁴ Bröring 1993, p. 134.

¹⁷⁵ Bröring 1993, p. 95.

van een beschikking. Het zorgvuldigheidsbeginsel eist dat deskundigenrichtlijnen worden opgespoord en meegewogen. Een geadresseerd orgaan mag dan slechts afwijken van een deskundigenrichtlijn mits deze afwijking op grond van de artikelen 3:2 en 3:46 Awb zorgvuldig en gemotiveerd geschiedt. Volgens Bröring zal een bestuursorgaan daar niet snel in slagen aangezien men dan de bevindingen van ter zake kundigen moet weerleggen. In tegenstelling tot het afwijken bij beleidsregels hoeft er in het geval van richtlijnen geen sprake te zijn van bijzondere omstandigheden waaronder men mag afwijken.

Opgemerkt moet worden dat een beleidsuitspraak met de status van een richtlijn kan worden overgenomen in beleid van andere organen.¹⁷⁶ Indien deze overname bij besluit van het andere orgaan wordt vastgesteld, transformeert de beleidsuitspraak in een beleidsregel of een interne regel (al dan niet met externe werking) van het overnemende orgaan.¹⁷⁷ Hierdoor kan een en dezelfde beleidsuitspraak voor het ene orgaan de status hebben van richtlijn en voor het andere orgaan de status van beleidsregel.

3.3.6 Binding door verwijzing vanuit regelgeving

Plannen kunnen ook juridische gelding krijgen door verwijzing daarnaar in regelgeving. Het is dan die regelgeving die de rechtsgevolgen regelt door op enigerlei wijze te bepalen dat het plan in acht moet worden genomen.¹⁷⁸ Hetzelfde valt te zeggen van technische normen. Deze zijn volgens Stuurman in strikt positivistische zin niet te beschouwen als rechtsnormen, maar verkrijgen juridische gelding bij opname of verwijzing in regelgeving.¹⁷⁹ Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak zijn normen waar op een dergelijke wijze naar wordt verwezen weliswaar burgers bindende regels, maar worden ze daarmee zelf nog geen vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.¹⁸⁰ Hieruit mag overigens niet de conclusie worden getrokken dat van andere technische normen geen werking kan uitgaan.

Normen kunnen naast verbindende werking in juridische zin ook feitelijke gelding verkrijgen indien er een praktische dwang bestaat tot het volgen van een norm. Bröring noemt als voorbeeld de lengtemaat meter en de inhoudsmaat liter als standaarden waar niemand omheen kan.¹⁸¹ Daarnaast kan ook gedacht worden aan technische normen die noodzakelijk zijn voor het kunnen gebruiken van het internet.¹⁸²

Thaens wijst er op dat het zinvol is om aan een doelgroep duidelijk te maken dat de vrijblijvendheid van bepaalde plannen, beleidsuitspraken en normen door achterliggende wettelijke regelingen minder groot is dan aanvankelijk door de

¹⁷⁶ Bröring 1993, p. 445.

¹⁷⁷ Bröring 1993, p. 71, 98-99.

¹⁷⁸ Bröring 1993, p. 437.

¹⁷⁹ Stuurman 1995, p. 138.

¹⁸⁰ ABRvS 2 februari 2011, *LJN* BP2750.

¹⁸¹ Bröring 1993, p. 134.

¹⁸² Mifsud Bonnici 2007, p. 167. In paragraaf 6.2 zal hier uitgebreider op worden ingegaan.

doelgroep wordt gedacht.¹⁸³ Zo kan gedacht worden aan het verplichte gebruik van de normen NEN 1888 en NEN 5825 die op basis van de Wet GBA zijn voorgeschreven in het Besluit standaard schrijfwijze persoonsgegevens.¹⁸⁴ Ook kan gedacht worden aan het gebruik van bepaalde PDF-formaten op basis van Wet elektronische bekendmaking.¹⁸⁵ Het College Standaardisatie heeft op haar website een lijst staan met alle standaarden waarvoor de verplichtstelling door alle overheidsorganisaties al in acht moet worden genomen.¹⁸⁶ Thaens is overigens van mening dat het enkele feit dat iets is vastgelegd in een wet onvoldoende is om de toepassing van een standaard te garanderen.¹⁸⁷ In zijn onderzoek naar interoperabiliteitsbevordering geeft hij aan dat het bij relatief autonome organisaties juist belangrijker is om draagvlak te krijgen voor afspraken over standaarden in plaats van het eenzijdig opleggen en afdwingen van die afspraken.¹⁸⁸ Rogers is van mening dat juridische sturing over het algemeen weliswaar zal leiden tot een relatief snellere acceptatiebeslissing, maar dat daarbij gedurende de implementatiefase de kans op niet-naleving groter is dan wanneer men zelf of als collectief het besluit tot acceptatie neemt.¹⁸⁹ Ook in dit onderzoek zijn voor de stellingen van Thaens en Rogers aanknopingspunten te vinden. Hoewel uit paragraaf 6.12.1 zal blijken dat de respondenten in het onderzoek wel degelijk belang hechten aan juridische sturing, komt in paragraaf 6.12.4 ook naar voren dat hebben van een breed draagvlak daarbij zeer wenselijk is.

3.4 Invloed van andere variabelen op de doorwerking

Behalve de mate van binding van de doelgroep zijn ook de waarneembare karakteristieken van het plan en de groeps- en organisatiekenmerken relevant bij het vormen van een houding ten opzichte van het nieuwe beleid.¹⁹⁰ Deze variabelen worden hierna kort in algemene zin besproken.

3.4.1 Waarneembare karakteristieken

Onder de waarneembare karakteristieken vallen de volgende met het plan samenhangende kenmerken: relatief voordeel, compatibiliteit, complexiteit,

¹⁸³ Thaens 2009, p. 71, waarin hij ten aanzien van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) beschrijft dat daarachter veel wettelijke regelingen of afspraken schuilgaan.

¹⁸⁴ *Stcrt.* 1992, 176.

¹⁸⁵ *Stcrt.* 2008, 248.

¹⁸⁶ Zie: <http://lijsten.forumstandaardisatie.nl/lijsten/wet-en-regelgeving>

¹⁸⁷ Thaens 2009, p. 80.

¹⁸⁸ Thaens 2009, p. 21. Hij baseert zijn mening op de resultaten van interviews met belanghebbenden en op de mening van andere schrijvers.

¹⁸⁹ Rogers 2003, p. 29.

¹⁹⁰ Rogers 2003, p. 221. Rogers richt zich in zijn onderzoek op de invoering van innovaties op het gebied van hardware, software en informatie in organisaties waarbij de beoogde doelgroep een hoge mate van autonomie heeft. Daardoor is hiërarchische autoriteit alleen niet voldoende om de acceptatie van de invoering van innovaties te verzekeren.

uitprobeerbaarheid en observeerbaarheid.¹⁹¹

Relatief voordeel is een kenmerk dat gerelateerd kan zijn aan ieder aspect van gebruik, zoals economisch voordeel of sociale status. Het plan dient inhoudelijk op dit kenmerk in te gaan en daar een zekere sturing aan te geven. Daarbij kan gedacht worden aan het toepassen van financiële of communicatieve sturing.¹⁹² Desondanks kan het moeilijk zijn om de doelgroep daarmee te overtuigen. Voordelen die zich pas op langere termijn voordoen zijn over het algemeen minder effectief omdat gebruikers daarbij moeite hebben om het relatieve voordeel voor henzelf en de organisatie te ontdekken.¹⁹³ De complexiteit wordt daarbij nog vergroot doordat veel ICT-baten een immaterieel karakter hebben en deze baten voor een deel pas na langere tijd gerealiseerd zullen worden, terwijl de kosten vaak gemaakt worden op het moment van investeren.¹⁹⁴

Bij compatibiliteit gaat het om een kenmerk dat gerelateerd is aan het huidige gedrag of de huidige situatie. Alle nieuwe ideeën worden geëvalueerd ten opzichte van dat wat al bekend of in gebruik is.¹⁹⁵ Eerdere ervaringen geven op die manier een kader waartegen de nieuwe situatie kan worden afgezet teneinde de onzekerheid over het nieuwe idee te verkleinen.¹⁹⁶ Indien de nieuwe innovatie past bij het huidige gedrag zal ze daarom eerder worden geaccepteerd. Het is in die zin subjectief. De technische afhankelijkheid is daarentegen meer een vorm van objectieve compatibiliteit. Rogers merkt op dat er in veel gevallen geen rekening wordt gehouden met de bestaande praktijk omdat er een sterk geloof is in het relatieve voordeel en de superioriteit van het nieuwe idee. Deze houding heeft tot gevolg dat een nieuw idee vaak incompatibel blijkt te zijn met de bestaande situatie.¹⁹⁷

Bij complexiteit gaat het om de mogelijkheid van het kunnen begrijpen van het nieuwe plan. Hoewel dit aspect volgens Rogers minder belangrijk is dan relatief voordeel en compatibiliteit, kan het bij sommige innovaties behoorlijke barrières opwerpen.¹⁹⁸ Bij uitvoerders van beleid raakt dit aan de competenties van de uitvoerder waarover men bepaalde verwachtingen kan hebben. Coolsma geeft bijvoorbeeld aan dat een gebrekkige kennis van het beleid zal leiden tot een interpretatie van de situatie die op eigen inzichten is gebaseerd waardoor de kans op lage beleidsconformiteit vergroot wordt.¹⁹⁹

Bij uitprobeerbaarheid gaat het om de mogelijkheid om te kunnen experimenteren

¹⁹¹ Rogers 2003, p. 226, alwaar hij er overigens nadrukkelijk op wijst dat deze vijf variabelen weliswaar voor de meeste situaties toepasbaar zijn maar dat er in specifieke situaties mogelijk nog andere variabelen van belang kunnen zijn.

¹⁹² Zie Bukkems 1989, p. 71, voor een overzicht van condities waaraan de communicatieve sturing moet voldoen zodat besluitvormers het concept de moeite waard zullen vinden.

¹⁹³ Rogers 2003, p. 234.

¹⁹⁴ Thaens 1998, p. 96-97.

¹⁹⁵ Rogers 2003, p. 249.

¹⁹⁶ Rogers 2003, p. 243.

¹⁹⁷ Rogers 2003, p. 255.

¹⁹⁸ Rogers 2003, p. 257.

¹⁹⁹ Coolsma 2008, p. 131.

met de innovatie. Daardoor kan eventuele onzekerheid worden weggenomen, hetgeen volgens Rogers een positief effect heeft op de snelheid van de acceptatie.²⁰⁰ Thaens wijst er echter op dat de noodzaak tot experimenteren en het nemen van risico's voor een overheidsorganisatie juist een probleem is. Zo loopt een organisatie het risico dat een rekenkamer het experiment als ondoelmatig zal beschouwen, en bovendien kan een mislukt experiment worden aangegrepen door de media als voorbeeld van de 'verkwistende overheid'.²⁰¹

Bij observeerbaarheid gaat het er om dat het zichtbaar gebruik van de innovatie zal zorgen voor een verhoging van de status of het imago. Daarbij zijn software gerelateerde innovaties in tegenstelling tot hardware gerelateerde innovaties minder goed zichtbaar voor de buitenwereld waardoor dit aspect minder zal bijdragen aan de acceptatie van de nieuwe innovatie.²⁰²

3.4.2 Sociaal netwerk en organisatie

Een plan moet rekening houden met groepskenmerken en organisatiekenmerken die invloed kunnen uitoefenen op de te vormen houding. Binnen een groep kan de beïnvloeding zowel passief als actief plaatsvinden. Bij passieve beïnvloeding past men een oordeel aan op basis van wat er in de groep leeft zonder dat er op hen bewust invloed wordt uitgeoefend. Bij actieve beïnvloeding is er wel sprake van een bewuste beïnvloeding door groepsleden op anderen in een poging een oordeel of gedraging aan te passen aan datgene wat de meerderheid van de groep wil.²⁰³

Omdat beleidsuitvoering plaatsvindt in ambtelijke organisaties zullen de beleidsprestaties volgens Coolsma samenhangen met de eigenschappen van die organisatie en hun uitvoerders.²⁰⁴ Hij geeft daarbij aan dat de kans op het ontstaan van verschillen tussen het oorspronkelijke beleid en de beleidsprestaties toeneemt naarmate het aantal schakels in de uitvoeringsketen groter is. Boonstra geeft aan dat ook de organisatiecultuur relevant is met betrekking tot ICT gerelateerde besluiten.²⁰⁵ Volgens hem hebben sommige organisaties een voorliefde voor ICT terwijl in andere organisaties juist sprake is van een antipathie. In dat laatste geval kan weerstand het gevolg zijn.²⁰⁶

Om rekening te kunnen houden met de afwegingen die de doelgroep moet maken, dient de planmaker een actieve doelgroepenbenadering te hanteren.²⁰⁷ Uit het onderzoek blijkt dat het programmabureau NOiV de doelgroepenbenadering hanteerde door de organisatie van zogeheten bestuurstafels voor decentrale overheden en voor de zorgsector.²⁰⁸

²⁰⁰ Rogers 2003, p. 258.

²⁰¹ Thaens 2006, p. 28.

²⁰² Rogers 2003, p. 259.

²⁰³ Alblas 2010, p. 57.

²⁰⁴ Coolsma 2008, p. 129.

²⁰⁵ Boonstra 2010, p. 192.

²⁰⁶ Bagchus 1996, p. 50.

²⁰⁷ Bukkems 1989, p. 71.

²⁰⁸ Zie: <https://www.ictu.nl/archief/noiv.nl/files/2011/05/Oogst.pdf>

Die benadering is essentieel omdat de planmaker voor de doorwerking van zijn beleid afhankelijk is van de doelgroepen, en dus op de hoogte moet zijn van de probleemperceptie van die doelgroepen.²⁰⁹ Bovendien moet er bereidheid zijn om het voorgestelde oplossingskader mede uit te werken en hier politieke steun aan te geven. Dat de aanwezigheid van deze bereidheid een positief effect heeft op de conformiteit is te zien bij de provincies die allen politieke steun hebben gegeven aan het actieplan NOiV en de beleidsuitspraken uit het plan als eigen interne regeling hebben overgenomen (zie paragraaf 6.5).

Ook Van den Heuvel geeft aan dat informatieoverdracht vooral effectief is wanneer dit aansluit bij het referentiekader van de doelgroep.²¹⁰ De planmakers vergroten de kans op het naleven en nastreven van de planvoornemens niet alleen door goede argumenten aan te dragen voor het gewenste gedrag, maar ook door vooral rekening te houden met voor de uitvoerder relevante afwegingen.²¹¹

Een plan moet ook rekening houden met de gevestigde verhoudingen en daarbij aansluiten. De reden hiervoor is dat beleid niet alleen wordt ingebracht in een (al dan niet hiërarchische) organisatie maar tevens in een netwerk van andere actoren van waaruit acties, strategieën en handelingen kunnen worden ondernomen ten aanzien van het plan.²¹² Die andere actoren kunnen zich weer in diverse, elkaar deels overlappende, netwerken bevinden, waarbij elk netwerk zijn eigen normen heeft ontwikkeld.²¹³ Een extra complicerende factor is het gegeven dat beleidsnetwerken niet statisch zijn. Zo worden er door actoren nieuwe strategieën gekozen, wisselen ze van rol en activeren ze nieuwe relaties.²¹⁴

²⁰⁹ Zwanikken, Needham en Faludi 1993, p. 23.

²¹⁰ Van den Heuvel 1998, p. 98.

²¹¹ Herweijer, Hummels en Van Lohuizen 1990, p. 25.

²¹² Bukkems 1989, p. 71.

²¹³ Bukkems 1989, p. 46-47.

²¹⁴ De Lange 1995, p. 47.

jQuery/jQuery9e
title="RSD" href
xml

<img s
NOV - Neg
noiv/mg/nt
nd 2014" id
naar de t

re(\$,tmSho
Extra("

attachments
nt observe(\$
playDocEx
= funcit
(\$("H

4.

Methode en onderzoeksopzet

ed by r
nded /
ck="XWiki.togg
>A
>Nederland Open in Verbinding </title>
a http-equiv="X-UA-Compatible" content="text
el="stylesheet" media

ed by r
nded /
ck="XWiki.togg
>A

matie
n" click
ormation
null

html" />
WordPress
s/noiv/js/scrip
mes/noiv/js/type
mes/noiv/js/deja

if (\$("inf
ormationshortcut") down("a")
ent observe(\$("informationshor
ayDocExtra("Information" "

rel=
/css/sc
e IE 6]><link rel="styles
t/themes/noiv/css/sc

comm
Event observe(\$("cc
Wiki.displayDocExtra("C

rel="styles
#l="shortc
type

ref="*
Comments
mt

div id="none">
div id="wrapper">
199" height="1
=wp-content
Looptijd program
div id="s

wp0db0
p-include
ml"/>

in (or at the
story") href="#the
\$("tmShow#
e") false)
ryshortc
a") href
rtcut

www
ed from noiv.nl/
GMT -->
1 by HTTrack -
8"

click" funca
en)
= n
nts" click
ent
= nu

it
nments" null) t
nts") "click"
commen

4 Methode en onderzoeksopzet

4.1 Inleiding

De vraagstelling in dit onderzoek luidt hoe de doorwerking van het open ICT-beleid binnen de overheid kan worden beschreven en verklaard. In hoofdstuk 2 is de pad-afhankelijkheid besproken als aanleiding voor het open ICT-beleid. In hoofdstuk 3 is ter beantwoording van de eerste deelvraag, *hoe kan de doorwerking van ICT-beleid worden gedefinieerd*, de doorwerking als theoretisch uitgangspunt geschetst. Om de doorwerking van strategische plannen te kunnen onderzoeken zijn er binnen een doorwerkingsonderzoek drie te nemen onderzoekstappen:²¹⁵

1. De analyse van beleid.
2. Conformiteitsmeting.
3. Analyse van de beïnvloedende factoren.

In dit hoofdstuk worden deze drie stappen uit de onderzoeksmethodiek nader beschreven en zal vervolgens aan de hand van een conceptueel onderzoeksmodel worden aangegeven hoe de methode in dit onderzoek zal worden toegepast.

4.2 Analyse van beleid

Als eerste stap in het doorwerkingsonderzoek is het noodzakelijk om het beleid uit te splitsen in afzonderlijke beleidsuitspraken.²¹⁶ Deze uitspraken zijn de analyse-eenheden binnen het onderzoek. Inzichtelijk moet worden gemaakt welke beleidsdoelen de planmaker op ICT-gebied wil bereiken, welke middelen daarvoor worden ingezet en welke beleidsuitspraken daarbij worden gedaan. Vervolgens zullen deze beleidsuitspraken moeten worden geanalyseerd aan de hand van literatuur en rechtsbronnen. Daarbij zal onderzocht moeten worden in hoeverre deze beleidsuitspraken in juridische en bestuurlijke zin bindend zijn voor de aangesproken actoren en of ze dus in beginsel nagekomen zouden moeten worden. Hierbij wordt ook gekeken naar de beleidsvrijheid van de aangesproken actoren en de verwachtingen van de planmaker ten aanzien van de nageschakelde besluitvorming. Per beleidsuitspraak wordt in kaart gebracht welke sturingsmiddelen er door de planmaker worden ingezet ter ondersteuning van de uitspraak.²¹⁷

²¹⁵ Maarse 1991, p. 132; Kerstens 1994, p. 38.

²¹⁶ Kerstens 1994, p. 37.

²¹⁷ Volgens Herweijer, Hummels en Van Lohuizen (1990 p. 25) is het bij die instrumenten gebruikelijk om de juridische, de economische en de communicatieve sturing te onderscheiden.

4.3 Conformiteitsmeting

Als tweede stap van het doorwerkingsonderzoek wordt er gekeken naar de conformiteit. Bij dit type onderzoek gaat het om de vaststelling, meting en beoordeling van het door de beleidsuitspraken beoogde effect.²¹⁸ Het gaat daarbij om een noodzakelijke tussenstap ter structurering van het vervolg van het onderzoek.²¹⁹ Pas na een conformiteitsmeting kan zinvol de vraag worden gesteld waarom bepaalde beleidsuitspraken al dan niet worden gebruikt in de nageschakelde besluitvorming.²²⁰

Een conformiteitsmeting kan zich in een aantal varianten voordoen. Veelal worden de beleidsconformiteit, de gedragsconformiteit en de finale conformiteit genoemd:²²¹

1. Beleidsconformiteit. Hierbij wordt onderzocht of de initiële beleidsuitspraken zijn opgenomen in de beleidsstukken van de aangesproken actoren en of deze met elkaar overeenstemmen.

Het belang van deze vorm moet volgens De Lange worden gerelativeerd omdat nageschakelde actoren ook direct gebruik kunnen maken van het initiële beleidsdocument waarmee doorwerking niet noodzakelijkerwijs afhankelijk is van de opname van de beleidsuitspraken in eigen beleidsstukken.²²² Bovendien is beleidsconformiteit geen garantie voor het daadwerkelijk gebruik van het initieel beleid in de dagelijkse besluitvorming en het dagelijks handelen.²²³

2. Gedragsconformiteit. Hierbij staat de vraag centraal of de aangesproken actoren handelen conform de initiële of de in eigen beleidsstukken overgenomen beleidsuitspraken.

Onderzoek naar de gedragsconformiteit moet een indicatie geven of het beleid in de daarvoor in aanmerking komende situaties is gebruikt.²²⁴ Bij deze onderzoeksvraag ligt de focus voornamelijk op de beleidsuitspraken uit het plan en minder op de perspectieven en doelstellingen van het plan. Om het bereiken van effect in het licht van de perspectieven en doelstellingen te beoordelen kan er gebruik worden gemaakt van een onderzoek naar de finale conformiteit:

3. Finale conformiteit. Hierbij gaat het om de vraag of het uiteindelijk gerealiseerde in overeenstemming is met de initiële intenties en doeleinden.

²¹⁸ Mastop en Faludi 1993, p. 81.

²¹⁹ Kerstens 1994, p. 27.

²²⁰ De Lange 1995, p. 41.

²²¹ De Lange 1995, p. 58 ev. ; Mastop en Faludi 1993, p. 82.

²²² De Lange 1995, p. 63.

²²³ Aldus ook De Lange 1995, p. 59.

²²⁴ Kerstens 1994, p. 27.

Herweijer, Hummels en Van Lohuizen spreken in plaats van finale conformiteit over doelbereiking.²²⁵ Doelbereikingsvragen zijn specifiek gericht op het vaststellen van de mate waarin het doel is bereikt.

Doorwerking is niet hetzelfde als conformiteit. Indien een actor conform een beleidsuitspraak een beslissing neemt, terwijl deze beleidsuitspraak daarbij eigenlijk helemaal geen rol heeft gespeeld (bijvoorbeeld omdat de actor niet wist van het bestaan van de beleidsuitspraak), dan is er sprake van conformiteit maar niet van doorwerking.²²⁶ Aangetoonde (dis)conformiteit is daarom niet per definitie het gevolg van falend of succesvol beleid. Om de resultaten van een conformiteitsmeting te kunnen evalueren is het noodzakelijk om vast te stellen dat die resultaten het gevolg zijn van de implementatie van de beleidsuitspraak.²²⁷ Deze vaststelling wordt gedaan in de derde stap van het doorwerkingsonderzoek: de analyse van de beïnvloedende factoren.

4.4 Analyse van de beïnvloedende factoren

Nadat er op basis van één of meerdere conformiteitsmetingen een beeld is gekregen van de conformiteit, wordt er als derde stap in het doorwerkingsonderzoek gezocht naar de factoren die het gebruik van het plan kunnen beïnvloeden. Deze derde stap verschilt in wetenschapsfilosofisch opzicht van de eerste twee onderzoekstappen. In de woorden van Bressers zijn de eerste twee stappen gebaseerd op een ‘natuurwetenschappelijke, hypothetisch-deductieve, overwegend kwantitatieve en statistische benadering’, terwijl de derde stap meer uit gaat van een ‘geisteswetenschappelijke, holistisch inductieve, overwegend kwalitatieve en op Verstaan gerichte benadering’.²²⁸

De door het plan aangesproken actor bevindt zich vanuit de planmaker en de onderzoeker bezien in een soort ‘black box’. Het besluitvormingsproces voltrekt zich grotendeels buiten de waarneming van buitenstaanders. Hierdoor is het onbekend wat er bij de aangesproken actor gebeurt met het initiële beleid en of dat interne proces uiteindelijk resulteert in een vorm van gedragsconformiteit of beleidsconformiteit. Hertogh noemt het besluitvormingsproces dat zich binnen een bestuursorgaan afspeelt het bestuurlijk doorwerkingsproces.²²⁹ De nadruk ligt bij de analyse van het bestuurlijk doorwerkingsproces op kwalitatieve onderzoeksmethoden zoals een casestudy, interviews of observatie.²³⁰ Dergelijke kwalitatieve methoden van onderzoek zijn volgens Bressers essentieel om de “volle werkelijkheid van een maatschappelijk proces (...) volledig te begrijpen”.²³¹

²²⁵ Herweijer, Hummels en Van Lohuizen 1990, p. 66.

²²⁶ Aldus ook Mastop en Faludi 1993, p. 82, Oelen en Herweijer 1994, p. 11.

²²⁷ Dunn 2008, p. 5.

²²⁸ Bressers 1983, p. 30.

²²⁹ Hertogh 1997, p. 81.

²³⁰ Kerstens 1994, p. 38.

²³¹ Bressers 1983, p. 32.

Processen kunnen volgens hem door de inbreng van organisaties, groepen en individuele actoren, elk met hun eigen belangen, doelen en handelingsruimte, nooit volledig worden verklaard in termen van oorzaak-gevolg relaties.

Volgens Maarse kan er binnen het doorwerkingsonderzoek gekozen worden tussen twee uitvoeringsvarianten van kwalitatief onderzoek. In de eerste variant wordt een gedetailleerde casestudy uitgevoerd naar de wijze waarop de ingezette beleidsinstrumenten doorwerken in het gedrag van de beleidssubjecten.²³² Daarbij kan gekozen worden voor exploratief empirisch onderzoek waarbij er binnen één zorgvuldig uitgekozen organisatie, op meerdere organisatieniveaus, achter de schermen wordt gekeken door middel van vraaggesprekken met sleutelfiguren, observaties en documentonderzoek.²³³ Het gaat hierbij om een analyse van de besluitvorming en het besluitvormingsnetwerk waarbij getraceerd wordt hoe, door wie en langs welke lijnen beleid effect sorteert.²³⁴ De uitkomsten zullen vooral gericht zijn op het proces van doorwerking binnen één organisatie en minder op de mate van doorwerking.²³⁵

In de tweede variant wordt er getracht om binnen meerdere organisaties door middel van interviews of enquêtes inzicht te verwerven over het complexe geheel van factoren dat tijdens de besluitvorming een rol speelt.²³⁶ De uitkomsten zullen meer gericht zijn op de mate van doorwerking en minder op het individuele proces. Bij deze variant kan gekozen worden voor diepte-interviews met sleutelfiguren in verschillende organisaties met als doel om zoveel mogelijk informatie te verkrijgen over de weerstand en de acceptatie van het beleid. Doel van dergelijke interviews is niet zozeer empirische bewijsvoering maar meer het leveren van 'plausibiliteitsondersteuning' ten aanzien van de verklaringen betreffende de doorwerking.²³⁷ Door meerdere gevallen aan de hand van een onderzoeksmodel te bestuderen, kunnen bepaalde aannames worden verworpen en andere ondersteund, waardoor het oordeel over de juistheid van een bepaald verklaringspatroon zich uit zal kristalliseren.²³⁸

4.5 Conceptueel onderzoeksmodel

Hierboven zijn de drie stappen uit een doorwerkingsonderzoek besproken: Analyse

²³² Maarse 1991, p. 132.

²³³ Hertogh 1997, p. 202.

²³⁴ Mastop en Faludi 1993, p. 81.

²³⁵ Kerstens 1994, p. 38.

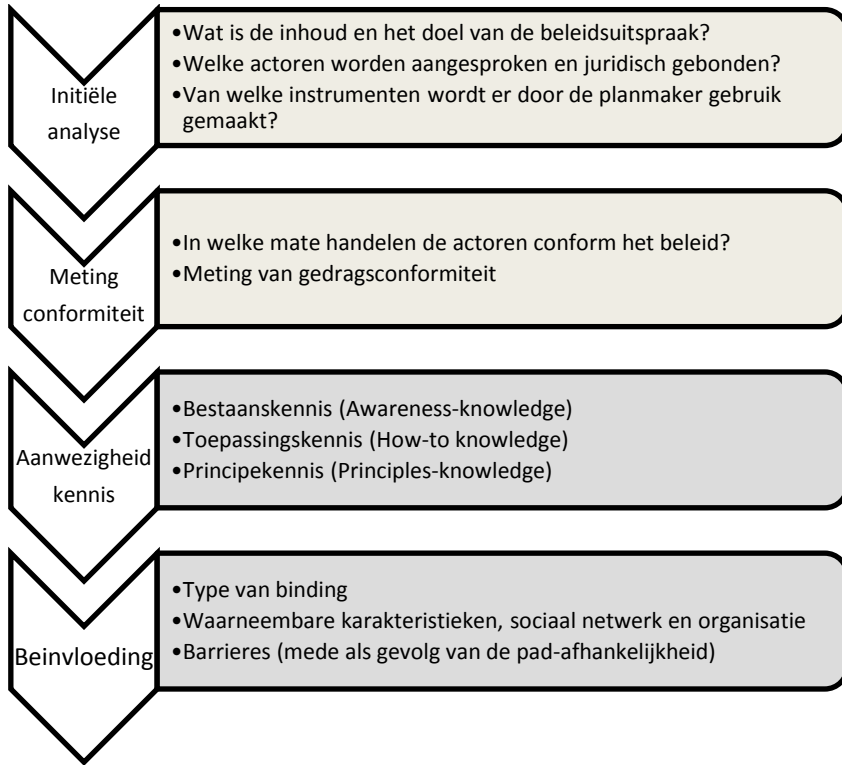
²³⁶ Maarse 1991, p. 132.

²³⁷ De term plausibiliteitsondersteuning is afkomstig uit de afscheidsrede van Kastelein, aangehaald in Aardema 2002, p. 26, waarbij Kastelein aangeeft dat de term empirische bewijsvoering zich niet goed leent voor de sociale wetenschappen aangezien daar geen sprake is van laboratoriumcondities.

Ook Hertogh 1997, p. 27, geeft aan dat ervaringen uit de praktijk in dergelijke gevallen fungeren als bouwstenen en niet als bewijsmiddelen.

²³⁸ Winter 1996, p. 71.

van het beleid, Conformiteitsmeting en Analyse van de beïnvloedende factoren. Deze stappen kunnen gebruikt worden als bouwstenen voor het volgende conceptuele onderzoeksmodel:



Figuur 3: Conceptueel onderzoeksmodel

Dit conceptuele model kan gebruikt worden voor het zoeken naar de beantwoording van de deelvragen twee, drie, vier en vijf. Nu zal eerst uiteen worden gezet op welke wijze het conceptuele model in het onderhavige onderzoek zal worden toegepast, en welke structuur daarbij gevolgd zal gaan worden.

4.6 Analyse van het NOiV-beleid

Allereerst zullen in een beleidsreconstructie de bedoelingen en beleidsuitspraken van het beleid in kaart worden gebracht. Daartoe zullen de beleidsuitspraken worden onderzocht aan de hand van rechtsbronnen, literatuur en documenten waarna beargumenteerd zal worden hoe deze beleidsuitspraken in juridische en bestuurlijke zin bindend zijn voor de rijksoverheid, de medeoverheden en de organisaties in de (semi) publieke sector. Aangezien het actieplan zich richt tot de gehele (semi)publieke sector kan er daarbij vanuit worden gegaan dat de potentiële

doorwerking van het actieplan zich uitstrekt over meerdere organisaties en bovendien toegepast kan worden in meerdere gevallen. Er is sprake van meervoudige structurele doorwerking.²³⁹

De beleidsuitspraken worden vervolgens geanalyseerd naar het type aangesproken actor en de verwachtingen van de planmaker ten aanzien van de nageschakelde besluitvorming.

De te onderzoeken beleidsdoelen en beleidsuitspraken (BU) zijn de volgende:

Doel 1: Bevordering van een gelijk speelveld.

BU1: Concurrentie creëren door alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans te geven de opdracht te verwerven.

Doel 2: Bevordering interoperabiliteit.

BU2: Toepassing van comply or explain.

BU3: Algemeen gebruik van open standaarden.

Doel 3: Bevordering leveranciersonafhankelijkheid.

BU4: Communiceren met overheid door middel van ODF.

BU5: Voorkeur open source software.

BU6: Gebruik modelteksten ter bevordering van onafhankelijkheid.

Deze beleidsuitspraken richten zich (mede) tot inkopers en hebben direct betrekking op de aanbestedingspraktijk. Daarnaast bevat het actieplan nog acht andere beleidsuitspraken die niet worden meegenomen in dit onderzoek omdat deze zich minder goed lenen voor explorerend doorwerkingsonderzoek binnen de operationele aanbestedingspraktijk. Zij hebben niet direct betrekking op de aanbestedingspraktijk²⁴⁰, of richten zich op een klein aantal specifiek genoemde actoren²⁴¹.

Door deze analyse wordt er een antwoord gezocht op de tweede en de derde deelvraag: wat is de inhoud van het open ICT-beleid, en op welke wijze is de aangesproken actor juridisch gebonden tot naleving van dat beleid?

²³⁹ In Hertogh 1997, p.21, worden verder nog de enkelvoudige incidentele doorwerking, de enkelvoudige structurele doorwerking en de meervoudige incidentele doorwerking beschreven. Deze vormen van doorwerking blijven buiten beschouwing in dit onderzoek.

²⁴⁰ Twee beleidsuitspraken richten zich specifiek tot de ICT-beleidsmakers die er zorg voor moeten dragen dat er een zogeheten implementatiestrategie wordt opgesteld, en een beleidsuitspraak richt zich tot bestuurders met de oproep om het zogeheten manifest van de open overheden te ondertekenen.

²⁴¹ Twee beleidsuitspraken richten zich tot het College Standaardisatie die een zogeheten basislijst met open standaarden (zie hierover hoofdstuk 6) en een interoperabiliteitsraamwerk moet opstellen. Eén beleidsuitspraak richt zich tot de Nederlandse Mededingingsautoriteit die gevraagd zal worden een onderzoek te doen naar de werking van de softwaremarkt. Eén beleidsuitspraak richt tot het Centraal Plan bureau dat gevraagd zal worden om economisch onderzoek te doen naar de relatie tussen het stimuleren van open source software en de effecten daarvan op de innovatie en concurrentie in de ICT-sector.

4.7 Conformiteitsmeting tijdens de verwerving van ICT

Aangezien een groot aantal van de beleidsuitspraken uit het actieplan NOiV zich richten op het verwervingsmoment van software, is er voor gekozen om de uitvoeringspraktijk van dat verwervingsmoment aan empirisch kwantitatief onderzoek te onderwerpen.

Het doel van dat kwantitatieve onderzoek was om na te gaan in welke mate er conform de beleidsuitspraken wordt gehandeld in de uitvoeringspraktijk van ICT-aanbestedingen afkomstig uit de Nederlandse (semi)publieke sector.²⁴² De gedragsconformiteit wordt hierbij gemeten. Gedurende de periode januari 2010 tot en met juni 2010 zijn voor de conformiteitsmeting alle aankondigingen onderzocht van Europese aanbestedingen afkomstig van Nederlandse aanbestedende diensten waarbij uit de aankondiging af te leiden was dat het ging om de levering dan wel meelevering van software.²⁴³

Om een eerste beperking aan te brengen in de vele duizenden aankondigingen die dagelijks verschijnen is gebruik gemaakt van het Common Procurement Vocabulary (CPV), een uniform classificatiesysteem voor overheidsopdrachten.²⁴⁴ Daarbij is gekeken naar de volgende CPV-codes:

48000000-8 Software en informatiesystemen.

72000000-5 IT-diensten: adviezen, softwareontwikkeling, internet en ondersteuning.

73000000-2 Onderzoek en ontwikkeling, en aanverwante adviezen.

79000000-4 Zakelijke dienstverlening: juridisch, marketing, consulting, drukkerij en beveiliging.

Opgemerkt moet worden dat de nauwkeurigheid van het werken met deze inperking wel afhankelijk is van de nauwkeurigheid waarmee inkopers deze codes toewijzen aan hun aanbestedingen. Om dit zo veel mogelijk te ondervangen is daarom bovendien ten aanzien van de andere aanbestedingen gebruik gemaakt van een handmatige controle van de opdrachtoomschrijving uit de aankondigingen.

Voor het onderzoek was het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in het bestek van de aanbestedingen en in aanverwante documenten zoals de gehanteerde inkoopvoorwaarden. Er is gekozen om het onderzoek te richten op Europese

²⁴² Zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven richt het actieplan NOiV zich tot Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, andere publiekrechtelijke rechtspersonen, ZBO's en de (semi)publieke instellingen in de sectoren zorg, onderwijs, sociale zekerheid en toegelaten woningbouwcorporaties.

²⁴³ Daarbij werd gebruik gemaakt van de websites <http://www.aanbestedingskalender.nl> en van Tenders Electronic Daily (TED) <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>, waarop alle aankondigingen van Europese aanbestedingen van Nederlandse organisaties zijn terug te vinden.

²⁴⁴ Verordening (EG) Nr. 213/2008.

aanbestedingen welke de openbare procedure volgen omdat daarbij de kans op het verkrijgen van deze documenten groter werd geschat dan bij aanbestedingen die de niet-openbare procedure volgen.²⁴⁵ Hoewel elke leverancier bij die laatste procedure een aanvraag tot deelneming kan indienen, zullen namelijk alleen de door de aanbestedende dienst geselecteerde leveranciers daadwerkelijk in het bezit worden gesteld van het bestek en de documenten. Daarnaast was de verwachting dat aanbestedende diensten zelfs bij de openbare procedure niet snel de documenten zouden geven aan een partij die zij mogelijk niet zouden beschouwen als een leverancier in de zin van art. 1 lid 8 Richtlijn 2004/18/EG. Dit laatste bleek mee te vallen. Vanuit de totale populatie van 94 aanbestedingen welke gedurende de toetsperiode werden aangekondigd en waarbij de openbare procedure gevolgd werd, werden er ten behoeve van dit onderzoek uit 80 aanbestedingen daadwerkelijk de bestekken en achterliggende documenten verkregen, een respons van 85,1%. Al deze documenten zijn vervolgens onderzocht op aanwezigheid van eisen dan wel wensen die direct of indirect te herleiden zijn tot het actieplan NOiV. De bevindingen zijn ingevoerd in een database en vervolgens met behulp van statistische software gestructureerd. Dit resulteerde in een aantal frequentie- en kruistabellen waarmee inzicht kan worden verkregen in de mate van conformiteit. Hoewel er in een aantal van die tabellen een onderverdeling is gemaakt naar organisatie en sectoren worden er geen generaliserende uitspraken gedaan over die organisaties of sectoren als geheel maar slechts over de door hen in de toetsperiode uitgevoerde aanbestedingen.²⁴⁶ Het doel is dus niet om de uitkomsten te kunnen generaliseren maar om vast te stellen of er gedurende een bepaalde periode sprake was van conformiteit.

²⁴⁵ In het geval van een openbare aanbesteding wordt het volledige programma van eisen (en wensen) door de aanbestedende organisatie gepubliceerd en kan elke belangstellende leverancier aan de hand daarvan een offerte indienen. De selectie en gunningscriteria worden daarna in een en dezelfde fase tegelijkertijd beoordeeld. In het geval van een niet-openbare procedure wordt er slechts een zogenaamde selectieleidraad gepubliceerd. Daarin staat aan welke selectiecriteria een belangstellende leverancier moet voldoen om deel te kunnen nemen aan de procedure. Meestal staat in de selectieleidraad slechts zeer summier vermeld wat het onderwerp van de opdracht is en wat er verwacht wordt ten aanzien van de aan te bieden oplossingen. Hoewel elke leverancier in dit stadium een aanvraag tot deelneming kan indienen, zullen alleen de vervolgens door de aanbestedende organisatie geselecteerde leveranciers daadwerkelijk in het bezit worden gesteld van het bestek.

²⁴⁶ Daarover uitgebreid: Bryman 2004 p. 77 en 104, waarin hij aangeeft dat een representatieve steekproef alleen representatief is ten opzichte van de populatie waaruit de steekproef is genomen. Aangezien de populatie zich in dit onderzoek beperkt tot aanbestedende diensten die gedurende een bepaalde periode een Europese ICT-aanbesteding doen, kunnen er geen generaliserende uitspraken worden gedaan over andere organisaties die geen Europese ICT-aanbesteding hebben gedaan.

	Frequentie	Percentages (n=80)
gemeente	29	36,2
onderwijs	18	22,5
overige	4	5,0
provincie	5	6,2
Rijk	16	20,0
waterschap	4	5,0
zorg	4	5,0
Totaal	80	100,0

Tabel 1: organisatie

	Frequentie	Percentages (n=80)
Raamovereenkomst	25	31,2
Regulier	55	68,8
Totaal	80	100,0

Tabel 2: soort aanbesteding

In de tabellen 1 en 2 is te zien dat de meeste Europese aanbestedingen die in het onderzoek zijn meegenomen afkomstig zijn van gemeenten, onderwijs en Rijk.²⁴⁷ Daarbij gaat het in 68,8% van alle gevallen (n=80) om reguliere aanbestedingsprocedures, waarbij er dus op grond van een met de winnaar te sluiten overeenkomst een opdracht gegund wordt. In de resterende gevallen (31,2%) gaat het om aanbestedingen van raamovereenkomsten.²⁴⁸

De omvang van de onderzochte aanbestedingen lijkt te variëren tussen de honderdvijfentwintigduizend euro en vijf miljoen euro. Helaas laten de onderzochte aanbestedende diensten het in veel gevallen nog steeds achterwege om de door hen geschatte omvang in de aankondiging of in de aanbestedingsstukken te vermelden waardoor de gemiddelde omvang niet goed kan worden vastgesteld.²⁴⁹

Dit kwantitatieve onderzoek geeft antwoord op de vierde deelvraag:

In welke mate wordt er door de doelgroepen conform het open ICT-beleid gehandeld?

²⁴⁷ Onder Rijk vallen de kerndepartementen, de Rijksdiensten en de agentschappen.

²⁴⁸ In het volgende hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op raamovereenkomsten.

²⁴⁹ In HvJEG C-241/06 heeft het Hof op een vraag of de geschatte waarde genoemd moet worden in de aankondiging van een aanbesteding uitdrukkelijk bepaald dat aankondigingen de kwantiteit of scope van de opdracht moeten bevatten.

Er wordt naast deze meting van de gedragsconformiteit geen afzonderlijk onderzoek gedaan naar de beleidsconformiteit onder de door het actieplan aangesproken actoren. Het handelen conform de eerder gekozen beleidsuitspraken is zichtbaar te maken door een meting van het gedrag tijdens aanbestedingsprocedures. Zoals eerder, in paragraaf 4.3, al is aangegeven geeft beleidsconformiteit geen garantie voor het daadwerkelijk gebruik van het initieel beleid in de dagelijkse besluitvorming en het dagelijks handelen. Nageschakelde actoren kunnen immers ook direct gebruik maken van het actieplan NOiV waarmee doorwerking niet noodzakelijkerwijs afhankelijk is van de opname van de beleidsuitspraken in eigen beleidsstukken.²⁵⁰ Het toetsen van beleidsconformiteit zou daarom naar verwachting niet of slechts beperkt nodig zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Bovendien kon er geput worden uit de resultaten van de NOiV monitor. Daarin heeft de planmaker zelf ten behoeve van jaarlijkse voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer de beleidsconformiteit onder de doelgroepen in kaart gebracht door middel van schriftelijke enquêtes.²⁵¹ Tot slot is er ook vanuit journalistieke hoek de nodige aandacht geweest voor de beleidsconformiteit, ondermeer doordat er in 2009 met een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) bij alle gemeenten, provincies, waterschappen en een groot aantal zelfstandige bestuursorganen informatie is opgevraagd over de stand van zaken waar het beleidsconformiteit betreft.²⁵²

4.8 Analyse van de beïnvloedende factoren

Het kwantitatieve onderzoek geeft inzicht in de mate van gedragsconformiteit. Daarmee is echter nog niet duidelijk welke argumenten en redeneringen schuilgaan achter het daarmee verkregen inzicht. Bovendien is dan nog niet duidelijk wat de barrières zijn en welke rol eerder genomen beslissingen hierbij spelen. Om deze factoren te kunnen achterhalen is gekozen voor diepte-interviews met sleutelfiguren in inkoopfuncties uit meerdere organisaties. Hierbij volgt het onderzoek de tweede variant zoals hiervoor in paragraaf 4.4 is beschreven. Door te kiezen voor deze variant en dus niet voor een casestudy binnen één organisatie, kan worden voorkomen dat mogelijk niet alle voor de aangesproken actoren van belang zijnde factoren daadwerkelijk achterhaald zouden kunnen worden. Een nadeel hiervan is dat er niet al te diep kan worden ingegaan op het proces van doorwerking binnen één organisatie.

Het kwalitatieve onderzoek wil de meningen van de respondenten niet verdedigen of aanvallen maar heeft als enige doel om kennis te verwerven over de vraag welke factoren in de praktijk een rol kunnen spelen bij de toepassing van strategisch ICT beleid. Het geeft antwoord op de vijfde deelvraag:

²⁵⁰ De Lange 1995, p. 59, 63.

²⁵¹ Zie: https://noiv.nl/monitor_ranking/

²⁵² Zie: <http://www.bigwobber.nl/2009/04/27/honderden-wobs-over-nederland-open-in-verbinding-noiv/>

Welke actoren en factoren zijn van invloed op een conforme uitvoering van het open ICT-beleid binnen de overheid?

Om voor de interviews tot een selectie te komen van de onderzoekseenheden is gebruik gemaakt van een selecte steekproef uit de verschillende organisaties waarvan een of meerdere bestekken waren onderzocht tijdens het voorafgaande kwantitatieve onderzoek.²⁵³ Daarbij is een afweging gemaakt op basis van de mate waarin de door de respondent uitgevoerde aanbesteding rekening hield met de onderzochte beleidsuitspraken. Hiertoe is eerst een model ontwikkeld waarmee op basis van deze criteria een waarde kon worden toegekend aan de onderzochte aanbestedingen. In dit ICT-afhankelijkheidsmodel zijn de volgende criteria opgenomen die in een groot aantal van de onderzochte aanbestedingsdocumenten als gunningcriterium of als inkoopvoorwaarde voorkomen of kunnen voorkomen:

- A. Er is sprake van een voorkeur voor open source software.
- B. Er is sprake van een voorkeur voor open standaarden.
- C. Er is sprake van een voorkeur voor platformonafhankelijkheid.
- D. Er is sprake van een voorkeur voor browseronafhankelijkheid.
- E. Er is sprake van een voorkeur voor databaseonafhankelijkheid.
- F. Er is sprake van een voorkeur voor een gebruikersgroep.
- G. Er is sprake van een voorkeur voor escrow (zie paragraaf 7.4) of van een andere vergelijkbare wijze waarop de broncode beschikbaar is.
- H. Er is geen sprake van een voorkeur voor closed source software en/of een beperking voor open source.

De afzonderlijke waarde van de aanbestedingen kwam tot stand door allereerst uit te gaan van acht punten en vervolgens aan de hand van bovenstaande lijst met criteria punten af te trekken indien een criterium wel toepasbaar was maar dit desondanks achterwege is gelaten. Er vond dus geen puntenaftrek plaats indien de criteria wel toegepast werden of indien deze überhaupt niet toepasbaar bleken te zijn.

De respondenten zijn vervolgens verdeeld over drie groepen. De eerste groep bestond uit de respondenten die in het ICT-afhankelijkheidsmodel tussen de nul en vier punten scoorden. Dit zijn de respondenten waar in de uitvoering weinig is terug te zien van het NOiV-beleid. De tweede groep bestond uit respondenten die tussen de vijf en acht punten scoorden en die in hun uitvoering in redelijke tot grote mate rekening lijken te houden met het NOiV-beleid.

Vervolgens is getracht om binnen deze twee groepen ook een evenwichtige verdeling te verkrijgen vanuit alle onderzochte overheidslagen en sectoren door in ieder geval uit iedere overheidslaag en sector minimaal een respondent te interviewen. Bovendien is rekening gehouden met het gegeven dat de respondenten bij het kwantitatieve onderzoek voornamelijk afkomstig zijn vanuit de gemeenten, de onderwijssector en het Rijk. Op deze manier werd vermeden dat alleen positieve

²⁵³ Bij verkennend evaluatieonderzoek is het volgens Janssen en Hellendoorn (1999, p. 96) gebruikelijk om een gerichte selectie te doen van onderzoekseenheden omdat de mogelijkheden om de resultaten naar de populatie te generaliseren niet voorop staan.

of negatieve redeneringen ten aanzien van het beleid de boventoon zouden voeren en dat bepaalde overheidslagen of sectoren zich niet zouden kunnen herkennen in de uitkomsten door een over- of ondervertegenwoordiging. Door de grote bereidwilligheid van respondenten om aan een interview mee te werken is dit met uitzondering van de waterschappen en de sector zorg gelukt. Een derde groep bestond uit respondenten van drie organisaties waarvan meerdere aanbestedingen in het kwantitatieve onderzoek voorkomen. Deze groep was bovendien interessant omdat de verschillende aanbestedingen, hoewel afkomstig van dezelfde aanbestedende dienst, op basis van het ICT-afhankelijkheidsmodel in verschillende categorieën bleken te vallen met soms enorme onderlinge verschillen.

In totaal zijn er via deze verdeling vijftien organisaties geselecteerd.²⁵⁴ Naar verwachting zou een groter aantal vanwege het bereiken van het verzadigingspunt geen nieuwe informatie opleveren.²⁵⁵ De respondenten zijn op een enkeling na als inkoper werkzaam en bovendien recentelijk betrokken geweest bij ICT-aanbestedingen. Volgens Reijniers zijn inkopers de essentiële regisseurs voor het optimaal afwegen van de verscheidenheid van belangen door vele deelnemers aan het inkoopproces waarbij inkopers fungeren als de intermediair tussen de eigen organisatie en de leverancier.²⁵⁶ Juist deze respondenten zouden daarom een goed beeld moeten kunnen geven over de doorwerking van het strategische ICT-beleid binnen de uitgevoerde aanbestedingen.

Alle interviews zijn in de periode januari tot mei 2011 face to face uitgevoerd waarbij gebruik is gemaakt van vragenlijst met daarop een drietal inleidende open vragen waarbij er veel ruimte is voor de eigen inbreng van de geïnterviewde. Door gebruik te maken van een half gestructureerd interview kan worden ingespeeld op lichaamstaal en gezichtsuitdrukkingen en kan er bovendien worden doorgevraagd over bepaalde antwoorden of opmerkingen van de geïnterviewde. Hierdoor kwamen de meeste overige vragen die nog op de lijst stonden al aan bod tijdens de beantwoording van de eerste drie inleidende open vragen. De vragen zijn opgesteld aan de hand van het aan het begin van dit hoofdstuk opgestelde conceptuele onderzoeksmodel (zie figuur 3). De vragen zijn conform dat model te verdelen in twee thema's:

1. Bekendheid van de respondent met de beleidsuitspraak. Hieruit moet blijken of er sprake is van awareness-knowledge. Indien dit niet aanwezig is kan er ook geen sprake zijn van doorwerking.
2. Beïnvloeding van de respondent. Hieruit moet blijken welke factoren bij het vormen van een houding tot de beleidsuitspraak een rol spelen. De gesprekken richten zich hierbij op binding aan de beleidsuitspraak, de waarneembare karakteristieken van de beleidsuitspraak, de invloed van de

²⁵⁴ Zie bijlage voor een overzicht van de respondenten en de organisaties waar zij werkzaam zijn.

²⁵⁵ Verhoeven 2007, p. 193.

²⁵⁶ Reijniers 2010, p. 32.

kennis en ervaring vanuit de organisatie, en de invloed van eerder genomen beslissingen als gevolg van pad-afhankelijkheid.

De interviews zijn digitaal opgenomen en vervolgens uitgeschreven. Dit heeft als voordeel dat achteraf niet alleen geluisterd kan worden naar wat men zegt en naar hoe men iets zegt, maar dat bovendien de analyse van de onderzoeker controleerbaar wordt.²⁵⁷ De uitkomsten van de interviews worden weergegeven door op verschillende plaatsen in de hoofdstukken de geïnterviewde zoveel mogelijk zelf aan het woord te laten. Dit maakt niet alleen inzichtelijk hoe de interpretatie van hun uitspraken bij de onderzoeker tot stand is gekomen, maar zorgt tevens tussen de overige kwantitatieve onderzoeksuitkomsten door voor een verlevendiging van de tekst. In een klein aantal gevallen is er gebruik gemaakt van een parafrase. De interviews zijn vergeleken met de beschikbare gegevens uit het kwantitatieve onderzoek naar gedragsconformiteit en, indien dat wenselijk bleek, met eventueel aanwezige informatie over beleidsconformiteit.

4.9 Opzet komende drie hoofdstukken.

Zoals hiervoor in paragraaf 4.6 aangegeven zal dit onderzoek zich beperken tot drie doelen en zes beleidsuitspraken.

Omwille van de leesbaarheid van het onderzoek is er voor gekozen om aan ieder doel en de bijbehorende beleidsuitspraken een eigen hoofdstuk te wijden. Zo zal het eerste doel –de bevordering van een gelijk speelveld– in hoofdstuk 5 aan de orde komen. Het tweede doel –bevordering van interoperabiliteit– komt aan bod in hoofdstuk 6, en het derde doel –de bevordering van de leveranciersafhankelijkheid– in hoofdstuk 7. In ieder hoofdstuk worden vervolgens de drie stappen uit het doorwerkingsonderzoek gevolgd: Analyse van het beleid, Conformiteitsmeting en Analyse van de beïnvloedende factoren. Daarbij worden steeds opnieuw antwoorden gezocht op de volgende vier deelvragen:

1. Wat is de inhoud van het open ICT-beleid?
2. Op welke wijze is de aangesproken actor juridisch gebonden tot naleving van dat open ICT-beleid?
3. In welke mate wordt er door de doelgroepen conform het open ICT-beleid gehandeld?
4. Welke actoren en factoren zijn van invloed op een conforme uitvoering van het open ICT-beleid binnen de overheid?

In het volgende hoofdstuk zal nu worden ingegaan op de eerste doelstelling van het actieplan: de bevordering van een gelijk speelveld op de softwaremarkt.

²⁵⁷ Bryman 2004, p. 330.

jQuery/jQuery9e
title="RSD" href
xml

<img s
NOV - Neg
noiv/mg/n
nd 2014" id
naar de t

re(\$,tmSh
Extra("

attachments
nt observe(\$
playDocEx
= funcit
(\$("H

5.

Doelstelling 1: een gelijk speelveld

ed by r
ended /
ck="XWiki.togg
>A
>Nederland Open in Verbinding </title>
a http-equiv="X-UA-Compatible" content="text
el="stylesheet" media
css" media

ended /
ck="XWiki.togg
>A

matu
n") "click
ormation
null

html" />
WordPress
s/noiv/js/scr
mes/noiv/js/type
mes/noiv/js/deja

if (\$("inf
ormationshortcut") down("a")
ent observe(\$("informationshor
ayDocExtra("Information" "

rel=
/css/sc
e IE 6]><link rel="styles
t/themes/noiv/css/sc

comm
Event observe(\$("cc
Wiki.displayDocExtra("C

ref="styles
#l="shortc
type
ref="styles

ref="*
Comments
mm

div id="none">
div id="wrapper">
199" height="1
=wp-content
Looptijd program
id="s

wp0db0
p-include
ml"/>

in (or at the
story") href="#the
\$("tmShow#
e") false)
ryshortc
a") href
rtcut

www
ed from noiv.nl/
GMT -->
1 by HTTrack -
8"

click" func
en)
= n
nts" click
ent
= nu

nts" null) t
nments" "click"
commen

5 Doelstelling 1: een gelijk speelveld.

5.1 Inleiding

Doel 1: Bevordering van een gelijk speelveld.

BU1: Concurrentie creëren door alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans te geven de opdracht te verwerven.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de doelstelling van het actieplan dat er een gelijk speelveld dient te zijn voor leveranciers op de softwaremarkt. Uit de bij deze doelstelling te onderzoeken beleidsuitspraak volgt dat aanbieders van open source software in aanbestedingen daadwerkelijk dezelfde kansen moeten krijgen als aanbieders van closed source software. In het hoofdstuk zal beschreven worden dat deze beleidsuitspraak inhoudelijk overeenkomt met enkele bepalingen uit een Europese Richtlijn betreffende het aanbestedingsrecht. Daarom zal aan de hand van literatuur en rechtsbronnen worden onderzocht op welke wijze aanbestedende diensten binnen het juridische kader van het Europese aanbestedingsrecht om dienen te gaan met de verwerving van ICT. De beleidsuitspraak zal vervolgens door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek worden getoetst op conformiteit en doorwerking.

5.2 Analyse van het beleid: Inkoop en aanbestedingsrecht

Over de bevordering van het gelijk speelveld op de softwaremarkt is in het actieplan NOiV de volgende beleidsuitspraak te lezen:

*Aanbieders van open source software moeten in aanbestedingen daadwerkelijk dezelfde kansen krijgen als aanbieders van closed source software.*²⁵⁸

Een aanbesteding is een inkoopprocedure waarbij een aanbestedende organisatie bekendmaakt dat hij een bepaalde opdracht wil laten uitvoeren en daartoe een of meerdere bedrijven vraagt om een offerte in te dienen. Aan de hand van tevoren vastgestelde criteria selecteert de aanbestedende organisatie vervolgens het bedrijf dat de opdracht krijgt. Deze criteria kunnen onder meer bestaan uit eisen en wensen ten aanzien van de leverancier, ook wel selectiecriteria genoemd, en eisen en wensen ten aanzien van de in de offerte voorgestelde oplossing en de prijsstelling, de zogeheten gunningscriteria.

De opdracht wordt veelal gegund aan de partij die de economisch meest voordelige aanbieding doet. Dit is de partij die gemiddeld over alle criteria heen de meeste punten heeft weten te verzamelen. Daarbij is het dus niet nodig dat er op alle criteria goed wordt gescoord. Evenmin is het nodig dat de aangeboden oplossing altijd de

²⁵⁸ Op pagina's 8 en 17 van het actieplan staan deze uitgangspunten opgenomen.

laagste prijs heeft. Maar mocht geld wel het belangrijkste selectie criterium zijn, dan bestaat de mogelijkheid tevoren aan te geven dat een opdracht gegund zal worden aan de partij die de goedkoopste oplossing biedt.

Een eerste concrete uitwerking van deze beleidsuitspraak is te vinden in de zogeheten *uitvoeringsagenda NOiV*.²⁵⁹ Deze uitvoeringsagenda is in 2008 vastgesteld in de Regiegroep Dienstverlening en E-overheid onder voorzitterschap van toenmalig staatssecretaris Bijleveld van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De regiegroep bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van een aantal departementen, van de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW, en van de grote uitvoeringsorganisaties (de manifestgroep).²⁶⁰ In deze uitvoeringsagenda valt onder meer te lezen dat de beleidsuitspraak een eis is die voortvloeit uit de aanbestedingsrichtlijn van de Europese Unie.

Een Europese aanbesteding is een procedure waarbij de verwachte waarde van een bepaalde opdracht boven een zogenaamd drempelbedrag komt waardoor de aanbesteding moet worden gepubliceerd in het publicatieblad van de Europese Unie.

De belangrijkste Europese regelgeving op dit gebied bestaat uit de Richtlijn 2004/18/EG voor overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, en de Richtlijn 2004/17/EG voor de speciale sectoren: water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Beide Richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd via het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass).

5.3 Doel van het aanbestedingsrecht

Het aanbestedingsrecht heeft, zoals blijkt uit de overwegingen van Richtlijn 2004/18/EG, als voornaamste doel om te bewerkstelligen dat aanbestedende diensten bij alle verwervingen de beginselen van het Verdrag eerbiedigen.²⁶¹ Daarbij gaat het vooral om het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en het vrij verlenen van diensten. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Groningen verwoordde het in een aanbestedingsrechtelijk geschil uit 2009 heel treffend:

4.6. De voorzieningenrechter stelt bij zijn beoordeling van het voorliggende geschil de ratio van elke aanbestedingsprocedure voorop. Die ratio is dat ondernemers met gelijke kansen in kunnen schrijven op overheidsopdrachten, opdat in vrije concurrentie een optimale prijs-kwaliteitverhouding voor de overheid tot stand komt. Alle vragen die rijzen dienen in het licht van deze ratio te worden

²⁵⁹ In de volgende twee hoofdstukken zal deze uitvoeringsagenda verder worden besproken en zal worden ingegaan op de vraag welke verplichtingen hiermee nu eigenlijk in het leven worden geroepen en voor wie deze geldig zijn.

²⁶⁰ Zie ook <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/06/24/uitvoeringsagenda-noiv.html>

²⁶¹ Verdrag betreffende de Europese Unie en het Werkingsverdrag (*PbEU* 2010, C 83/01)

*beantwoord.*²⁶²

Een vrije concurrentie is volgens deze overweging noodzakelijk om daadwerkelijk concurrerende aanbiedingen, en dus *value for money* te verkrijgen.²⁶³

Daarom dient men bij een aanbestedingsprocedure rekening te houden met een aantal beginselen zoals gelijke behandeling, het discriminatieverbod en transparantie. Artikel 2 van de Richtlijn noemt dit de beginselen van het plaatsen van overheidsopdrachten:

Beginnelsen van het plaatsen van overheidsopdrachten: Aanbestedende diensten behandelen ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze en betrachten transparantie in hun handelen.

In dezelfde uitspraak haalt de voorzieningenrechter ook deze beginselen aan:

4.9. (...)Het beginsel van gelijke behandeling van inschrijvers beoogt de ontwikkeling van een gezonde en daadwerkelijke mededinging tussen de aan de procedure deelnemende ondernemingen te bevorderen en vereist dat alle inschrijvers bij het opstellen van hun voorstel en de beoordeling door de aanbestedende dienst dezelfde kansen krijgen. Het hiermee samenhangende transparantiebeginsel strekt ertoe te waarborgen dat elk risico van favoritisme en willekeur door de aanbesteder wordt uitgebannen en impliceert dat alle voorwaarden en modaliteiten voor de inschrijvers op ondubbelzinnige wijze worden geformuleerd.

Deze beginselen zijn overigens niet uniek verbonden aan het aanbestedingsrecht. Aanbestedende diensten moeten deze beginselen ook op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur naleven.²⁶⁴ Dat het bij het plaatsen van overheidsopdrachten gaat om privaatrechtelijk handelen, doet daar niets aan af. Volgens de Hoge Raad volgt uit art. 3:15 BW dat de overheid een bevoegdheid die haar naar burgerlijk recht toekomt, zoals de bevoegdheid tot aanbesteding en gunning, niet mag uitoefenen in strijd met de geschreven en ongeschreven regels van het publiekrecht.²⁶⁵ Uit de jurisprudentie blijkt daarom dat de beginselen van behoorlijk bestuur ook van toepassing zijn bij aanbestedingen onder de Europese drempel.²⁶⁶

²⁶² Rb Groningen (vzr), 19 juni 2009, *LJN* BJ0717.

²⁶³ Aldus ook Jansen 2009, p. 54-55, die aangeeft dat het inkoopstelsel pas in het voordeel van de inkoper werkt indien de gelijke behandeling van de inschrijvers verzekerd is.

²⁶⁴ Damen e.a. 2009, p. 309; zie ook over de toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur bij een nationale aanbesteding: Rb Alkmaar (vzr), 12 februari 2009, *LJN* BH2823.

²⁶⁵ HR 24 april 1992, *AB* 1992, 542 (Zeeland/Hoondert).

²⁶⁶ Rb Alkmaar (vzr), 12 februari 2009, *LJN* BH2823. Aldus ook Boogaarts, Van der Klaauw en de Zwaan 1995, p. 129

In de jurisprudentie spelen deze beginselen vaak een rol bij de beantwoording van de vraag of een verwijzing in een aanbestedingsdocument naar een merk of leverancier al dan niet gerechtvaardigd is.²⁶⁷ Het beginsel van gelijke behandeling brengt met zich mee dat er in gelijke omstandigheden niet verschillend mag worden gehandeld, tenzij er een objectieve rechtvaardiging is. Het beginsel van non-discriminatie brengt met zich mee dat potentiële gegadigden op gelijke wijze behandeld moeten worden. Dit heeft volgens Schmidt en Corvers tot gevolg dat opdrachten op een objectieve wijze beschreven moeten worden zonder directe of indirecte verwijzing naar een bepaald merk.²⁶⁸ Daarbij speelt de vraag of er sprake is van discriminatie van een buitenlands product of een buitenlandse leverancier dus niet per definitie een rol.

In het Unix-arrest werd door het Europese Hof bijvoorbeeld een inbreuk aangenomen op het EG Verdrag omdat bij het voorschrijven van een merk zonder ruimte voor met dat merk overeenstemmende producten, marktdeelnemers die gelijksoortige ICT-systemen op de markt brengen niet kunnen inschrijven op het aanbestedingsbericht.²⁶⁹ Bovendien kunnen volgens het Hof de invoerstromen in het handelsverkeer worden belemmerd doordat de aanbesteding exclusief wordt voorbehouden aan leveranciers van het specifiek aangegeven systeem.

5.4 Technische specificaties

Er kan bij het expliciet benoemen van een gewenst ICT-product door het gebruik van een merknaam of handelsnaam worden tegengeworpen dat het daarbij gaat om het benoemen van gewenste technische specificaties, omdat het niet mogelijk is om het product voldoende nauwkeurig en begrijpelijk te beschrijven in prestatie-eisen en functionele eisen. De Richtlijn zou mogelijk in artikel 23 lid 8 voor een dergelijke handelwijze een grondslag bieden. Dat artikel gaat in zijn geheel over de toepassing van technische specificaties. In bijlage VI van de Richtlijn is hiervoor de volgende definitie opgenomen:

b) "technische specificatie", in geval van overheidsopdrachten voor leveringen of voor diensten: een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product of dienst, zoals het niveau van kwaliteit, het niveau van milieuvriendelijkheid, een ontwerp dat aan alle vereisten voldoet (met inbegrip van de toegankelijkheid voor gehandicapten) en de overeenstemmingsbeoordeling, gebruiksgeschiktheid, gebruik, veiligheid of afmetingen van het product, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake handelsbenaming, terminologie, symbolen, proefnemingen en proefnemingsmethoden, verpakking, markering en etikettering, gebruiksaanwijzingen, productieprocessen en -methoden, en overeenstemmingsbeoordelingsprocedures;

²⁶⁷ Zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag (vzr) 5 januari 2007, *LJN* BA0340, over de eis dat een product aangestuurd moet worden met een specifieke softwaredriver.

²⁶⁸ Schmidt en Corvers 2009, p. 31.

²⁶⁹ HvJ EG, 24 januari 1995, nr C-359/93 (Commissie/Nederland).

Het gaat hier met andere woorden om vrijwel alle vereiste kenmerken van het gewenste product of de dienst. Bovendien vallen ook niet in de definitie genoemde kenmerken hieronder, mits de opdracht daardoor niet aan bepaalde ondernemingen wordt voorbehouden. De Europese Commissie heeft productieprocessen als voorbeeld genoemd van een technische specificatie welke mag worden voorgeschreven indien dit zou bijdragen tot de kenmerking van de producten, zonder dat dit zichtbaar hoeft te zijn in het eindproduct.²⁷⁰ Daarbij kan gedacht worden aan het gebruiken van een milieuvriendelijk productieproces.

In overweging 29 bij de Richtlijn is te lezen wat de ratio achter het artikel is:

(29) De door de aanbestedende diensten opgestelde technische specificaties moeten de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging mogelijk maken; daartoe moet het mogelijk zijn inschrijvingen in te dienen waarin de diversiteit van de technische oplossingen tot uiting komt. Te dien einde moeten enerzijds de technische specificaties kunnen worden opgesteld in termen van prestaties en functionele eisen en moeten anderzijds, bij verwijzing naar de Europese - of bij ontstentenis daarvan naar de nationale - norm, op andere gelijkwaardige oplossingen gebaseerde inschrijvingen door de aanbestedende dienst in overweging worden genomen. Om de gelijkwaardigheid aan te tonen, moeten de inschrijvers elk bewijsmiddel kunnen gebruiken. Overheidsdiensten moeten iedere beslissing dat er geen sprake is van gelijkwaardigheid, kunnen motiveren.

Alle technische specificaties dienen volgens artikel 23 lid 1 van de Richtlijn voorafgaand aan de inschrijving voor alle geïnteresseerde partijen bekend te worden gemaakt in de aanbestedingsstukken. Volgens het tweede lid mogen er door het gebruik van bepaalde technische specificaties geen ongerechtvaardigde belemmeringen voor de mededinging worden geschapen. Hieronder valt bijvoorbeeld ook informatie over de bestaande technische architectuur en software indien deze kennis een voorsprong zou kunnen bewerkstelligen van de huidige leverancier ten opzichte van overige geïnteresseerde partijen.²⁷¹

In het derde lid wordt beschreven dat er naar de specificaties kan worden verwezen door het gebruik van nationale, internationale of Europese normen. De aanbestedende dienst moet de referentie naar een dergelijke norm vergezeld laten gaan van de woorden 'of gelijkwaardig'. Daarnaast kunnen de technische specificaties beschreven worden in termen van prestatie-eisen en functionele eisen.

In lid 8 is tot slot nog opgenomen dat er geen melding of verwijzing mag worden gedaan naar een bepaald fabricaat, een herkomst, een werkwijze, een merk, octrooi of type waardoor er een voordeel kan ontstaan voor bepaalde leveranciers of

²⁷⁰ Interpretatieve mededeling van de EC betreffende het Gemeenschapsrecht van toepassing op overheidsopdrachten en de mogelijkheden om milieuoverwegingen hierin te integreren, *PbEG* 2001, C 333/12, p. 17.

²⁷¹ GvEA EG 12 maart 2008, nr. T-345/03.

producten terwijl andere daardoor worden uitgesloten. Dit is slechts bij wijze van uitzondering op deze hoofdregel toegestaan indien een begrijpelijke beschrijving van de opdracht in prestatie-eisen en functionele eisen niet mogelijk is. In dat geval dient men gebruik te maken van de toevoeging ‘of gelijkwaardig’. Dat laatste vereiste vloeit voort uit het hiervoor al kort aangehaalde Unix-arrest.²⁷² In die zaak werd Nederland verweten in een aanbestedingsdocument te hebben verwezen naar het besturingssysteem Unix zonder daarbij aan te geven dat ook daarmee overeenstemmende producten zijn toegestaan om aan te bieden.²⁷³ De kern van het arrest is dat bij de technische specificatie die naar een product of systeem van een bepaald merk verwijst de woorden ‘of daarmee overeenstemmend’ moet worden gebruikt waarmee wordt voorkomen dat marktdeelnemers die gelijksoortige producten of systemen aanbieden worden uitgesloten van deelname. Onder gelijkwaardig dient daarbij dus niet te worden verstaan ‘hetzelfde’ of ‘gelijk’.²⁷⁴ Chen wijst er echter terecht op dat het in veel gevallen voor de kenner niet moeilijk is om te zien of de toevoeging ‘of gelijkwaardig’ er staat voor de show of dat de aanbestedende dienst serieus overweegt om te veranderen van productlijn.²⁷⁵ In een arrest uit 2001 herhaalt het Europese Hof van Justitie de eerdere argumentatie uit het Unix-arrest en geeft daarbij bovendien aan dat dit op grond van de verdragsbeginselen ook van toepassing is bij verwervingen onder de Europese aanbestedingsdrempel.²⁷⁶

Ondanks het feit dat het gebruik van merknamen slechts bij uitzondering is toegestaan, lijkt dat gebruik binnen ICT-aanbestedingen een gangbare praktijk te zijn.²⁷⁷ Er is in de Nederlandse praktijk sprake van de onjuiste gedachte dat een verwijzing naar een bepaald merk zonder meer is toegestaan onder vermelding van ‘of gelijkwaardig’.²⁷⁸ Het enkele feit dat er gebruik wordt gemaakt van deze magische zinsnede, geeft echter geen rechtvaardiging voor het gebruik van de merknamen.

De Europese Commissie schrijft in een persbericht van 4 april 2006 (IP/06/443) het volgende over een situatie waarin specifieke computer hardware gevraagd werd:

²⁷² HvJ EG, 24 januari 1995, nr C-359/93 (Commissie/Nederland).

²⁷³ Volgens Stuurman (1995, p. 419) verwijst de aanduiding ‘Unix’ naar een groep van onderling verschillende besturingssystemen, en afkomstig van verschillende leveranciers, waardoor het volgens hem in dit geval juist niet noodzakelijk was om gebruik te maken van de toevoeging ‘daarmee overeenstemmend’. Dat zou anders zijn wanneer er wordt verwezen naar een specifieke Unix-versie. Het Europese Hof kiest in dit arrest echter voor een beperktere interpretatie.

²⁷⁴ Rb Utrecht (vzr), 11 februari 2009, *LJN*: BH2482.

²⁷⁵ Chen 2011, p. 71.

²⁷⁶ HvJ EG 3 december 2001, nr. C-59/00 (Vestergaard).

²⁷⁷ Zie: “OFE Procurement Monitoring Report: EU Member States practice of referring to specific trademarks when procuring for Computer Software Packages and Information Systems between the months of February and April 2010”, waarbij in 147 van de 441 ICT aankondigingen in de EU lidstaten gebruik wordt gemaakt van merknamen (<http://www.openforeurope.org/>).

²⁷⁸ Pijnacker Hordijk, van der Bend en van Nouhuys 2009, p. 225.

The Commission has received information about twenty-five invitations to tender issued by public authorities at all levels of the administration (central, regional, local and independent bodies) procuring a variety of computer equipment such as PCs, laptops, and servers. These must contain specific types of Intel-branded microprocessors, or "Intel or equivalent" microprocessors, or microprocessors with a minimum clock-rate. The Commission considers that these technical specifications may be discriminatory and inconsistent with Directive 93/36/EEC (now amended and consolidated by Directive 2004/18/EC). Under the EU public procurement rules, contracting authorities may refer to a brand name to describe a product only when there are no other possible descriptions that are both sufficiently precise and intelligible to potential tenderers.

De Commissie bevestigt hier dat zij het noemen van merken als een laatste mogelijkheid ziet waar slechts gebruik van mag worden gemaakt indien andere mogelijke beschrijvingen onvoldoende precies en onvoldoende begrijpelijk zijn voor mogelijke geïnteresseerden.

De toevoeging heeft overigens wel als consequentie dat de aanbestedende dienst bij de beoordeling van de offertes de gelijkwaardigheid daadwerkelijk moet controleren en beargumenteren.²⁷⁹

5.5 Beschrijving huidige architectuur

In veel gevallen worden verwijzingen naar merken of producten gebruikt om de huidige software architectuur te beschrijven en aan te geven met welke producten de nieuwe oplossing moet integreren dan wel samenwerken. Een vanuit de uitvoeringspraktijk begrijpelijke handelwijze waarvoor Gosh echter waarschuwde dat dit strijdig zou zijn met artikel 23 lid 8 van de Richtlijn, zelfs al zou het te beschouwen zijn als een functioneel vereiste.²⁸⁰ De Richtlijn staat het gebruik van merknamen volgens hem immers alleen toe wanneer het in alle redelijkheid niet mogelijk is om het gewenste product te beschrijven in termen van specificaties of functionaliteiten. Voor software zou het echter altijd goed mogelijk zijn om de gewenste oplossing functioneel te beschrijven in plaats van gebruik te maken van merknamen. Chen is het daar niet mee eens omdat het volgens hem in de ICT-sector bijna altijd onmogelijk is om technische specificaties op te stellen zonder merknamen te noemen.²⁸¹

Ook een eis als ‘compatibiliteit met software X van leverancier Y’ is volgens Gosh onwenselijk.²⁸² Het zou de koper voor onbepaalde tijd in technische zin opsluiten in de oplossing van een bepaalde leverancier die daardoor zijn kansen op een hernieuwd winnen dan wel uitbreiden van het bestaande contract kan vergroten ten

²⁷⁹ Schmidt en Corvers 2009, p. 47

²⁸⁰ Gosh 2010, p. 60

²⁸¹ Chen 2011, p. 1.

²⁸² Gosh 2010, p. 22.

opzichte van anderen. Dat zou strijdig zijn met het uitgangspunt van het Europees aanbestedingsrecht dat aankopen geen beperkingen mogen opleveren voor een organisatie na afloop van de oorspronkelijk geplande looptijd van de opdracht. Compatibiliteitsvereisten zouden daarom volgens hem alleen mogen verwijzen naar open standaarden. Die stelling is zoals blijkt uit de jurisprudentie niet onverkort houdbaar. Het enkele gebruik van een merknaam om daarmee de bestaande architectuur te beschrijven of de gewenste koppelingen aan te duiden, is nog niet voldoende om ook te kunnen concluderen dat er daarmee een specifieke voorkeur is voor het in gebruik zijnde merk of zijn leverancier. Dat zal uit andere omstandigheden moeten blijken. Daar is bijvoorbeeld sprake van op het moment dat de voor de compatibiliteit vereiste technische specificaties niet publiekelijk beschikbaar en zonder kosten bruikbaar zijn.²⁸³ Bovendien zou een ongelijke toegang door de aanbestedende dienst opgeheven kunnen worden doordat zij dienaangaande doeltreffende maatregelen treft. Zo oordeelde de voorzieningenrechter van de Rechtbank in Den Haag dat de verplichting aan inschrijvers om de aangeboden producten tijdens een pilot gebruik te laten maken van een specifieke softwaredriver van een bepaald fabricaat strijdig is met het gelijkheidsbeginsel, tenzij de aanbestedende dienst de benadeling kon opheffen door bijvoorbeeld meer tijd te geven voor de ontwikkeling van de driver en bovendien voor deze ontwikkeling een onkostenvergoeding aan te bieden.²⁸⁴

5.6 De aanbesteding van licenties

In de praktijk komt het regelmatig voor dat er softwarelicenties van specifieke leveranciers worden verworven. Daarbij kunnen twee situaties onderscheiden worden. In het ene geval heeft de aanbestedende dienst nog geen enkel product in gebruik waarvoor zij de licenties wenst te verwerven. In het andere geval zijn er in een eerder stadium al licenties verworven voor bepaalde software waarbij zich echter de situatie voordoet dat er additionele licenties verworven moeten worden. Beide situaties worden hierna afzonderlijk beschreven.

5.6.1 De verwerving van licenties

Omdat het slechts in bijzondere omstandigheden mogelijk is om een merk te noemen, lijkt het volgen van een procedure van gunning via onderhandeling zonder bekendmaking van de aankondiging van een opdracht op grond van artikel 31 van Richtlijn 2004/18/EG een aantrekkelijk alternatief. Deze procedure mag volgens lid 1 sub b worden toegepast vanwege technische of artistieke redenen of redenen van bescherming van zogeheten alleenrechten waardoor de opdracht slechts aan één bepaalde ondernemer kan worden toevertrouwd. Zowel de ‘technische redenen’ alsook de ‘redenen van bescherming van alleenrechten’ kunnen worden

²⁸³ Zie bijvoorbeeld: GvEA EG 12 maart 2008, nr. T-345/03.

²⁸⁴ RB Den Haag (vzr), 5 januari 2007, *LJN* BA0340. De leverancier van de softwaredriver was in deze zaak ook een van de mededingers zodat de afhankelijkheid van deze leverancier een achterstand opleverde die opgeheven had moeten worden.

aangegepen als argument om producten of diensten van een specifieke ICT-leverancier af te nemen. In Richtlijn 2004/18/EG zijn deze beide begrippen echter niet toegelicht of gedefinieerd. De bepaling correspondeert met art. XV.1.b van de Agreement on Government Procurement (GPA), een internationaal handelsverdrag waar ook de Europese Unie aan gebonden is, en waarin over de technische redenen en de alleenrechten het volgende is opgenomen:

For works of art or for reasons connected with protection of exclusive rights, such as patents or copyrights, or in the absence of competition for technical reasons, the products or services can be supplied only by a particular supplier and no reasonable alternative or substitute exists.

Zoals blijkt uit de verwijzing naar patents or copyrights moet onder de term alleenrechten in ieder geval worden verstaan de exclusieve rechten op grond van het intellectueel eigendomsrecht. Ten aanzien van technische redenen geeft het GPA geen verduidelijking ten opzichte van de Richtlijn en het Bao. Het is toegestaan om een beroep te doen op de uitzonderingsgrond indien een ICT-opdracht of een softwareproduct op grond van een intellectueel eigendomsrecht of vanwege een technische reden alleen geleverd kan worden door één specifieke leverancier en er geen redelijk alternatief of substituut bestaat. Volgens het Europese Hof van Justitie kan aan dit vereiste alleen worden voldaan indien het gaat om producten waarvoor er op de markt geen enkele concurrentie bestaat.²⁸⁵ Het bij een bepaalde leverancier verwerven van softwarelicenties met een beroep op deze uitzondering lijkt daarom slechts mogelijk te zijn in zeer uitzonderlijke omstandigheden.²⁸⁶ Het in december 2011 verschenen voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn codificeert de uitspraak van het Hof van Justitie door aan te geven dat de uitzondering alleen geldt wanneer er geen redelijk alternatief of substituut bestaat. Bovendien mag het ontbreken van de mededinging niet het resultaat zijn van een kunstmatige vernauwing van de parameters van de aanbesteding.²⁸⁷

Zodra de aanbestedende dienst meer dan één aanbieder uitnodigt tot de onderhandelingen dan is daarmee ook de niet-toepasselijkheid van de uitzondering gegeven.²⁸⁸ In dat geval is er immers potentieel sprake van meerdere alternatieven. Het beroep op de uitzonderingsgrond wordt in de praktijk ook nog wel eens gebruikt bij een openbare of een niet-openbare procedure als rechtvaardiging voor de vraag om specifieke licenties. Een kenmerk van die procedures is nu juist dat er meerdere aanbidders worden uitgenodigd. De rechtvaardiging kan bovendien alleen gebruikt worden voor het volgen van een procedure van gunning via

²⁸⁵ Zie HvJ EG 3 mei 1994, nr. C-328/92, (Commissie/Spanje) rechtsoverweging 17.

²⁸⁶ Zie ook: Stuurman en Wijnands 2003, p. 112.

²⁸⁷ Artikel 30 in het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten. COM(2011) 896 definitief (20 december 2011).

²⁸⁸ Zie ook: Pijnacker Hordijk, Van der Bend & Van Nouhuys 2009, p. 207.

onderhandeling zonder bekendmaking van de aankondiging van een opdracht.

De verplichting om aan te tonen dat er sprake is van een omstandigheid waardoor gebruik van deze uitzondering wordt gerechtvaardigd, wordt in de jurisprudentie neergelegd bij de aanbestedende dienst, of in het geval van een inbreukprocedure bij de lidstaat.²⁸⁹ Het enkele argument dat het zou gaan om een uitbreiding van bestaande producten, is in de jurisprudentie een onvoldoende onderbouwing gebleken om een beroep op de uitzondering toe te staan.²⁹⁰ Het geleverde bewijs, bijvoorbeeld een uitvoerig marktonderzoek naar mogelijke alternatieven, kan in een inbreukprocedure aan een kritische beoordeling worden onderworpen.²⁹¹

5.6.2 Uitbreidingen van eerder verworven licenties

Voor uitbreidingen van eerder verworven producten (zoals licenties) is een specifieke regeling opgenomen in art. 31 lid 2 sub b van de Richtlijn. In dat artikel wordt ook voor leveringen de procedure van gunning via onderhandeling zonder bekendmaking van de aankondiging van een opdracht toegestaan:

(...)voor door de oorspronkelijke leverancier verrichte aanvullende leveringen die ofwel zijn bestemd voor gedeeltelijke vernieuwing van leveringen of installaties voor courant gebruik, ofwel voor de uitbreiding van bestaande leveringen of installaties, wanneer verandering van leverancier de aanbestedende dienst ertoe zou verplichten apparatuur aan te schaffen met andere technische eigenschappen, zodat onverenigbaarheid ontstaat of zich bij gebruik en onderhoud onevenredige technische moeilijkheden voordoen. De looptijd van deze opdrachten en nabestellingen mag in de regel drie jaar niet overschrijden.

Men mag dus op grond van deze uitzonderingsgrond bij de oorspronkelijke leverancier onderhands aanvullende opdrachten plaatsen, mits deze opdrachten een maximale looptijd hebben van drie jaar. Volgens Pijnacker Hordijk, Van der Bend & Van Nouhuys is deze uitzonderingsgrond voornamelijk bedoeld voor telefonie- en computerinstallaties.²⁹² Daarnaast is in de toelichting van het met deze bepaling corresponderende artikel XV lid 1 d GPA opgenomen dat ook de levering van software onder deze bepaling valt. Volgens Agtmaal e.a. geldt hierbij wel dat een dergelijke uitbreiding of vervanging ondergeschikt moet zijn aan het oorspronkelijke project.²⁹³ Het als aanbestedende dienst volledig overgaan naar een nieuwe versie van een softwareprogramma (zoals de overgang van Windows XP naar Windows 7) voldoet daar bijvoorbeeld niet aan omdat dit kan worden gezien

²⁸⁹ Zie ondermeer de volgende zaken bij het HvJ EG C-337/98; C-328/92; C-57/94; C-385/02; C-394/02; C-20/01; C-28/01.

²⁹⁰ Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam (vzr) 3 augustus 2006, TA 2006/84.

²⁹¹ Zie de Conclusie van AG Jacobs van 23 maart 2000 in zaak C-337/98, nrs. 64-69 waarin deze niet alleen in gaat op de vraag onder welke omstandigheden de lidstaat de bewijslast draagt maar tevens het door de lidstaat aangedragen bewijs op zijn merites beoordeelt.

²⁹² Pijnacker Hordijk, Van der Bend & Van Nouhuys 2009, p. 210.

²⁹³ Agtmaal e.a. 1995, p. 63

als een wezenlijke wijziging van de overeenkomst ten opzichte van de gegunde overeenkomst. Op grond van het Pressetext-arrest is een wezenlijke wijziging van de overeenkomst niet toegestaan zonder aanbestedingsprocedure (tenzij de waarde van de nieuwe opdracht onder de drempelwaarde blijft).²⁹⁴ Van een zodanig wezenlijke wijziging is sprake indien de wijzigingen bij de oorspronkelijke aanbesteding zouden hebben kunnen leiden tot een andere kring van gegadigden of de keuze voor een andere offerte (r.o. 35); of indien er sprake is van uitbreiding met nieuwe diensten die oorspronkelijk niet waren voorzien (r.o. 36); of indien het economische evenwicht op onbedoelde wijze verschuift in het voordeel van de opdrachtnemer (r.o. 37). Chen wijst er op dat het in de ICT bij langdurige contracten vrijwel onvermijdelijk is om de overeenkomst aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Een aanbestedende dienst zal daarom bij een aanbesteding rekening moeten houden met toekomstige ontwikkelingen en zal bovendien bij alle wijzigingen zorgvuldig aan de hand van de drie criteria uit het Pressetext-arrest moeten onderzoeken of deze wijziging toelaatbaar is.²⁹⁵

5.6.3 Aanvullende diensten

Voor aanvullende contracten op het gebied van support en onderhoud biedt art. 32 lid 2 sub b van Richtlijn 2004/18/EG geen uitkomst. Dit komt omdat het bij het verlenen van support en onderhoud niet gaat om een levering maar om een dienst. Voor diensten kan alleen terug worden gevallen op art. 31 lid 4 sub b van Richtlijn 2004/18/EG,²⁹⁶ volgens welke ook bij de herhaling van een opdracht voor werken of diensten gebruik kan worden gemaakt van de procedure van gunning via onderhandeling zonder bekendmaking. Daarbij moet men dit al wel bekend hebben gemaakt tijdens de aanbesteding van de eerste opdracht. Bovendien moet die eerste opdracht op een reguliere wijze zijn aanbesteed, dat wil zeggen met behulp van de openbare dan wel de niet-openbare procedure, en mag er slechts gedurende een periode van drie jaar volgend op de eerste opdracht gebruik worden gemaakt van deze mogelijkheid. In de praktijk kan dan gedacht worden aan de situatie waarbij er voor 100 medewerkers een ICT-systeem, support en onderhoud is aanbesteed en er na twee jaar alsnog voor 50 extra medewerkers support en onderhoud nodig blijkt te zijn.

Het biedt geen oplossing voor de situatie waarbij er na drie jaar extra diensten nodig zijn of wanneer er tijdens de oorspronkelijke aanbesteding wegens het ontbreken van een vooruitziende blik geen melding is gemaakt van eventuele herhalingsopdrachten. In dat geval moet er gebruik worden gemaakt van een reguliere procedure waarbij alle beginselen van het aanbestedingsrecht weer volop toepasbaar zijn.

²⁹⁴ HvJ EG 19 juni 2008, nr. C-454/06 (Pressetext).

²⁹⁵ Chen 2011, p. 5, 8.

²⁹⁶ Lid 4 sub a beschrijft nog een mogelijkheid om bij spoedgevallen gebruik te maken van deze procedure. Daarbij moet het gaan om onvoorzienbare situaties waarbij onmiddellijk handelen door de verwerving van een bouwkundig werk of een dienst noodzakelijk is. Die mogelijkheid kan in alle redelijkheid niet gebruikt worden voor de levering van softwareproducten of licenties en blijft daarom buiten beschouwing.

Dit laatste lijkt uit het oogpunt van leveranciersafhankelijkheid vooral een probleem te zijn bij herhalingsopdrachten in relatie tot closed source software alwaar support en onderhoud slechts bij een beperkt aantal leveranciers kan worden afgenomen. Indien de vraag om aanvullend onderhoud te leveren voor product X alleen kan worden ingevuld door bedrijf X, dan is er voor de inkoper weinig tot geen onderhandelingsruimte. In geval van open source software is iedere onderneming in beginsel in staat om deze diensten te leveren waardoor er niet alleen via een herhalingsopdracht maar tevens via een reguliere aanbesteding kan worden gevraagd om support en onderhoud van een eerder verworven product.

5.7 Verwerving licenties via raamovereenkomsten

Sommige overheidsopdrachten hebben een terugkerend karakter waarbij ze met enige regelmaat en met onderling vergelijkbare voorwaarden gegund worden. Het is daarom voor aanbestedende diensten mogelijk om in plaats van het aanbesteden van een overheidsopdracht te kiezen voor het aanbesteden van een zogenaamde raamovereenkomst.²⁹⁷ Bij een opdrachtverlening via een raamovereenkomst is er in feite sprake van een opdrachtverlening in twee stappen. Art. 1 lid 5 Richtlijn 2004/18/EG geeft de volgende omschrijving:

Een "raamovereenkomst" is een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid.

De raamovereenkomst bevat met andere woorden de afspraken en voorwaarden voor toekomstige mogelijk te verlenen individuele opdrachten. Dat is de eerste stap van de opdrachtverlening. De tweede stap doet zich voor door op die raamovereenkomst gebaseerde overheidsopdrachten te gunnen. Daarbij is dan sprake van een concrete opdrachtverstrekking.

In artikel 32 lid 2 van de Richtlijn (en tevens in art. 32 lid 6 Bao) valt te lezen dat een aanbestedende dienst een raamovereenkomst niet oneigenlijk mag gebruiken en bovendien niet op een wijze waardoor de mededinging verhinderd, beperkt of vervalst wordt. Het hiervoor besprokene over de beperkte mogelijkheden om aan de hand van een merknaam te vragen om bepaalde licenties is gelet op dit uitgangspunt onverkort van toepassing bij het aanbesteden van een raamovereenkomst. Wanneer het behoudens de eerder beschreven uitzonderingen niet toegestaan is om in een aanbestedingsprocedure te vragen om levering van een specifiek product van een specifieke leverancier, dan is het niet logisch dat het eisen van het gewenste merk plotseling wel is toegestaan voorafgaand aan de gunning van een raamovereenkomst. Dit houdt in dat het aanbesteden van een raamovereenkomst voor de inkoop van product X, waardoor alleen een distributeur of reseller van

²⁹⁷ Zie voor een uitvoerige bespreking van raamovereenkomsten: Essers 2006, p. 287-294; Pijnacker Hordijk, Van der Bend & Van Nouhuys 2009, p. 78-84.

product X kan inschrijven, zich slecht verhoudt tot (de beginselen van) het aanbestedingsrecht en het bepaalde in art 32 lid 6 Bao. Desondanks komt ook dit in de praktijk vaak voor omdat men op een pragmatische wijze software wil kunnen inkopen.²⁹⁸ Het Europese Hof van Justitie heeft zich over een dergelijk gebruik van raamovereenkomsten nog niet expliciet uitgesproken.²⁹⁹

5.8 Binding aan de beleidsuitspraak

Uit de Richtlijn, de literatuur en de jurisprudentie blijkt dat het vragen om producten en licenties van specifieke leveranciers slechts bij wijze van uitzondering is toegestaan. Buiten die uitzonderingsmogelijkheid dienen alle geïnteresseerde partijen gelijke kansen te krijgen. De beleidsuitspraak uit het actieplan NOiV geeft in die zin aandacht aan iets dat al nagekomen zou moeten worden in de inkooppraktijk. Ook de uitvoeringsagenda NOiV noemt daarom uitdrukkelijk dat het bij deze beleidsuitspraak gaat om een eis die voortvloeit uit de aanbestedingsrichtlijn van de EU. Voor alle actoren die door het actieplan worden aangesproken geldt dat zij in het geval van aanbestedingen de bepalingen uit het Europese aanbestedingsrecht dienen na te leven en daarmee ook gebonden zijn aan de beleidsuitspraak. Door het programmabureau NOiV is daarom vooral gebruik gemaakt van het communicatieve instrument, ondermeer door aanbestedende diensten aan te schrijven indien zij in hun aanbestedingsdocumenten geen eerlijke kans gaven aan alle van belang zijnde leveranciers, en hiervan zo nodig melding te maken in de media, ook wel *naming and shaming* genoemd.³⁰⁰

5.9 Conformiteitsmeting: een gelijke kans bij aanbestedingen

Om een beeld te kunnen krijgen van het speelveld is het noodzakelijk om aan de hand van de te onderzoeken bestekken in kaart te brengen hoe vaak er daadwerkelijk directe en indirecte belemmeringen worden opgeworpen waardoor leveranciers geen eerlijke kans op gunning van de opdracht maken. Hiermee wordt de gedragsconformiteit onderzocht met betrekking tot bovenstaande beleidsuitspraak.

5.9.1 Directe voorkeur

In tabel 3 is weergegeven in hoeveel gevallen er in de voor dit onderzoek bestudeerde aanbestedingsdocumenten een directe of indirecte voorkeur werd

²⁹⁸ Zie bijvoorbeeld: <http://webwereld.nl/nieuws/107197/dnb-lapt-aanbestedingswet-aanlaars---update.html>

²⁹⁹ In GvA EU 11 mei 2010, nr T-121/08 gaat het geschil tussen een aanbestedende dienst en een distributeur over een motiveringsgebrek in relatie tot een te gunnen raamovereenkomst met een groothandelaar in Microsoft producten, een Large Account Reseller Microsoft. Het gerecht gaat in zijn uitspraak echter volledig aan dit gegeven voorbij en spreekt zich alleen uit over het motiveringsgebrek.

³⁰⁰ Zie: <https://noiv.nl/actueel/nieuws/2011/02/21/noiv-zet-vraagtekens-bij-aanbesteding-gemeente-helmond/>

waargenomen voor een closed source product of een specifieke leverancier van closed source producten. In 36,2% van de onderzochte gevallen (n=80) bleek er sprake te zijn van een voorkeur voor een bij naam genoemde leverancier of een closed source product van deze leverancier. In al die gevallen werd er geen melding gemaakt van een bijzondere situatie zoals art. 31 Richtlijn waardoor de expliciete voorkeur gerechtvaardigd werd. Dat resulteert er in dat in deze 29 gevallen andere leveranciers dan de gewenste geen eerlijke kans lijken te hebben gehad op het winnen van de aanbesteding.

	Frequentie	Percentages (n=80)
Ja	29	36,2
Nee	51	63,7
Totaal	80	100,0

Tabel 3: directe voorkeur closed source software of leverancier

Tabel 4 laat zien dat de voorkeur voor een leverancier of closed source product zich voornamelijk voordoet bij aanbestedingen in de onderwijssector en bij de waterschappen.

Organisatie		Voorkeur closed source		
		ja	nee	Totaal
gemeente	Frequentie	9	20	29
	% binnen organisatie	31,0%	69,0%	100,0%
onderwijs	Frequentie	11	7	18
	% binnen organisatie	61,1%	38,9%	100,0%
overige	Frequentie	1	3	4
	% binnen organisatie	25,0%	75,0%	100,0%
provincie	Frequentie	2	3	5
	% binnen organisatie	40,0%	60,0%	100,0%
Rijk	Frequentie	4	12	16
	% binnen organisatie	25,0%	75,0%	100,0%
waterschap	Frequentie	2	2	4
	% binnen organisatie	50,0%	50,0%	100,0%
zorg	Frequentie	0	4	4
	% binnen organisatie		100,0%	100,0%
Totaal	Frequentie	29	51	80
	% binnen organisatie	36,2%	63,7%	100,0%

Tabel 4: organisatie en voorkeur voor closed source software

In de praktijk zijn er vele voorbeelden te vinden van criteria die gebruikt worden om een voorkeurspositie te geven aan leveranciers van closed source software. Het onderzoek laat de volgende negen voorbeelden zien:

1. Vragen om een bij naam genoemd product of een licentie van dat product.
2. Vragen om een raamovereenkomst met een reseller van licenties en uitbreidingen op een aantal specifiek bij naam genoemde producten die men al in gebruik heeft.

Bij deze eerste twee voorbeelden wordt er expliciet gevraagd om bepaalde producten zonder dat daarvoor in het bestek een toegestane rechtvaardiging te vinden was. Het eerste voorbeeld kwam tien keer voor. De vraag om een raamovereenkomst met een distributeur of reseller kwam één keer voor. In de resterende achttien gevallen maakte men gebruik van andere vereisten. Die vereisten leverden nog steeds een directe voorkeur op ten opzichte van een specifieke leverancier:

3. Eisen dat de leverancier een gecertificeerde partner is van een bij naam genoemde closed source leverancier.
4. Eisen dat de leverancier een contract heeft met een bij naam genoemd softwarehuis voor technische support op het te leveren product.
5. Eisen dat het product zelf gecertificeerd is door een bij naam genoemde leverancier.
6. Eisen dat de werknemers van de leverancier gecertificeerd zijn door een bij naam genoemd softwarehuis.
7. Vragen om een besturingssysteem dat gebruikt kan worden op grond van een al gesloten overeenkomst tussen de aanbestedende dienst en een bij naam genoemd softwarehuis.³⁰¹
8. Vragen om een besturingssysteem dat tevens gedowngraded kan worden naar een oudere versie van een bij naam genoemd besturingssysteem
9. Vragen om hardware (bijvoorbeeld laptops) terwijl tevens wordt gevraagd om mee te leveren bij naam genoemde software.

Bij al deze voorbeelden is niet alleen sprake van een ongelijke behandeling van inschrijvers maar bovendien zullen dergelijke gunningscriteria volgens de jurisprudentie niet kunnen voldoen aan de eisen van objectiviteit en non-discriminatie.³⁰² In twee van de 29 gevallen gaven de aanbestedende diensten zelfs uitdrukkelijk aan dat ze een specifieke voorkeursleverancier hebben. Zo was in een

³⁰¹ In het pakket van eisen bij de aanbesteding stond: 'De hardware moet standaard worden geleverd met een besturingssysteem dat geschikt is voor de Microsoft Campuslicentie. Op deze hardware met dit besturingssysteem moet zonder prestatieverlies de in het MBO gebruikelijke educatieve en administratieve software kunnen draaien, zoals bijvoorbeeld AutoCAD.'

³⁰² Zie Rb. Den Bosch (vzr), 21 januari 2008, *LJN* BC2464.

geval te lezen dat men een beleidsmatige voorkeur heeft voor Microsoft om vervolgens verderop in het bestek te eisen dat de aanbidding moet passen binnen dat beleid. In het andere geval was in het bestek ook te lezen dat men een voorkeursbeleid heeft voor Microsoft, maar dat alternatieven zijn toegestaan mits de aanbieder kan onderbouwen dat het een beter alternatief is.

De respondenten zijn desgevraagd heel open en eerlijk over de vraag of ze bekend zijn met de praktijk waarbij een aanbestedende dienst expliciet een voorkeursmerk noemt:

*Ja hoor, dat gebeurt. Vroeger mocht het niet en tegenwoordig wordt gezegd: 'We hebben een referentiearchitectuur.'*³⁰³

Daarbij vinden de meeste respondenten het legitiem wanneer er een goede reden voor aanwezig is:

*Het gebeurt alleen maar als daar ook echt een reden voor is. En niet: 'ik heb er geen zin in' of 'ik vind het gewoon niks.' Het is altijd goed te onderbouwen.*³⁰⁴

De meeste respondenten zijn het met elkaar eens bij de beantwoording van de vraag of het eisen van een specifieke leverancier of een specifiek softwareproduct eigenlijk strijdig is met het aanbestedingsrecht:

*Dat lijkt me wel. Het is gewoon verboden, punt.*³⁰⁵

Het gebruik van raamovereenkomsten om daarmee toch te kunnen vragen om bepaalde merken was ook bij de geïnterviewde respondenten bekend, hoewel sommige zich wel afvroegen of dat nu wel helemaal de bedoeling was van het aanbestedingsrecht:

*Een van de criteria bij die raamovereenkomst is [dat] men moet een breed scala aan merken en producten [moet] kunnen aanbieden. HP is een A-merk, dat kunnen ze dan allemaal wel aanbieden. En vervolgens met het bestellen, binnen die raamovereenkomst, dat is dan het gekke, voor zover ik tenminste de regels ken en zoals ik die interpreteer, dan is het weer geen enkel probleem om bij die partijen waar je een raamovereenkomst mee hebt te zeggen: 'ik wil een HP'. Dus daar bieden de regels dan soms wel weer wat mogelijkheden toe, maar dan kijken we elkaar wel eens aan van: is dit nou ooit de bedoeling geweest van die regels?*³⁰⁶

Dat de regels in het geval van grote A-merken niet altijd zorgen voor daadwerkelijke concurrentie blijkt uit een uitspraak van een respondent over de

³⁰³ Interview 18-04-2011.

³⁰⁴ Interview 08-04-2011, 2^e.

³⁰⁵ Interview 22-02-2011.

³⁰⁶ Interview 08-03-2011.

veronderstelde concurrentie tussen distributeurs of resellers van HP:

We hebben een HP-georiënteerd bedrijf. Wij willen graag al het spul van HP hebben, want dan zitten de knoppen altijd op dezelfde plek en ziet de software er allemaal hetzelfde uit. Dat mag je dan niet vragen, dus dan ga je toeters en bellen verzinnen om het zo te formuleren dat het juridisch sluitend is en dat je geen merk vraagt. Maar als je dat dan doet, dan kun je wel twaalf aanbieders vragen, maar daar zit één partij achter in Nederland, HP Nederland. En die bepaalt op dat moment welke partners hij de opdracht gunt. (...) Het is in die branche gebruikelijk dat de dealers van HP contact opnemen met HP en doorgeven 'wij moeten voor [naam gemeente; MP] een prijs maken voor dit en dat. Wat voor korting geven jullie aan ons voor [naam gemeente; MP]?' HP krijgt dat van verschillende dealers binnen en presteert het zelfs om met dealers contact op te nemen, in elk geval één dealer, die wij helemaal niet hadden aangeschreven. Weten jullie wel dat [naam gemeente; MP] bezig is met dit en dat? En vervolgens (...) speelt HP ermee door de ene dealer zoveel procent te geven en de andere zoveel procent. In feite hebben ze daarmee een zeer grote invloed op het resultaat van de aanbesteding.³⁰⁷

Ook een andere respondent noemde het gebruik van resellers als voorbeeld van een situatie waarbij er eigenlijk geen concurrentiestelling plaatsvindt.

Sommige markten zitten heel raar in elkaar. Dan is er één producent, dan hebben ze hier die resellers, dan gaan wij zo 'n aanbesteding doen. Dan is het al een rare aanbesteding, want we weten al dat we bij product B uitkomen. Dit is voor mij geen echte concurrentie tussen die resellers. Hij bepaalt volgens mij gewoon wie van deze het krijgt. Dan kunnen wij weer alle interessante fratsen op gaan nemen, maar hij bepaalt gewoon wie die opdracht bij ons gaat krijgen.³⁰⁸

Ook worden raamovereenkomsten door sommige respondenten gezien als een snelle en gemakkelijke mogelijkheid om specifieke producten in te kopen:

De politieke dimensie geeft soms ad hoc besluiten. Dan brult een raadslid: 'Ik wil een iPad.' Het zijn haantjes dus je moet iPads hebben. We kunnen nu niet zeggen dat we even overhands zoveel iPads inkopen. Met een raamcontract kun je zeggen: 'Ik heb zoveel iPads nodig. Die specificaties. Ik wil dat je ze pas 1 maart levert, want dan hebben we type 2.'³⁰⁹

Het lijkt er dus op dat niet alle respondenten op de hoogte zijn van het in de Richtlijn opgenomen verbod tot misbruik van raamovereenkomsten.

³⁰⁷ Interview 08-03-2011.

³⁰⁸ Interview 18-05-2011, 2e.

³⁰⁹ Interview 08-03-2011.

5.9.2 Indirecte voorkeur

Naast een directe voorkeur voor een closed source product of leverancier is het ook mogelijk om door een indirecte voorkeur additionele beperkingen op te werpen voor leveranciers van open source software. Uit het onderzoek komen de volgende voorbeelden naar voren:

1. De eis aan leveranciers dat ze extra garanties moeten geven over de stabiliteit van een open source community op het moment dat de leverancier besluit om met een open source product in te schrijven. Zo moet de gebruikers-gemeenschap actief en breed zijn, en niet steunen op enkele ontwikkelaars of gebruikers. Een dergelijke eis miskend echter dat er ook leveranciers zijn die hun producten onder een open source licentie willen en kunnen leveren terwijl er in het geheel (nog) geen community rondom dat product bestaat. Bovendien is het dan vreemd dat een leverancier van een closed source product niet dergelijke garanties (bijvoorbeeld over de looptijd van de arbeidsovereenkomsten van zijn werknemers) zou hoeven te geven.
2. Eisen dat de leverancier ook de auteursrechthebbende is op de door hem aan te bieden producten. Aan een dergelijke eis kan een leverancier van open source software niet voldoen indien er wel sprake zou zijn van een community. Het auteursrecht kan dan liggen bij één of meerdere deelnemers in de community. Overigens sluit deze eis mogelijk ook leveranciers van closed source producten uit omdat die leveranciers vaak optreden als een reseller van licenties of als implementatiepartner waarbij ook zij niet zelf beschikken over het auteursrecht.
3. Extra punten toekennen wanneer de interoperabiliteit met een ander bij naam genoemd closed source product al op voorhand is opgenomen in het door de leverancier aan te bieden product. Hierdoor worden al bestaande partnerschappen met een voorkeursleverancier bevoordeeld.
4. Niet toestaan dat licenties worden aangeboden tegen een 'nulprijs'. Hierdoor kunnen open source licenties niet worden aangeboden nu het kenmerk van deze licenties is dat ze juist licentiekosten uitsluiten en dus tegen een 'nulprijs' worden aangeboden.
5. Eisen dat de aangeboden software producten zoveel mogelijk een *style guide* volgen van een bij naam genoemde leverancier. Door deze eis worden al bestaande partnerschappen met een voorkeursleverancier bevoordeeld. Andere leveranciers zullen dan waarschijnlijk een extra inspanning moeten verrichten om hun producten aan te passen aan de *style guide* waardoor de kosten in de offerte hoger worden en de kans op gunning kleiner zal worden.

In negen gevallen komt een dergelijke indirecte voorkeur voor waardoor er in bijna de helft (47,5%) van alle onderzochte gevallen sprake is van een voorkeur voor leveranciers van specifieke closed source producten. Deze mate van voorkeur heeft tot gevolg dat andere ICT-leveranciers in al die gevallen geen eerlijke kans hebben

gekregen om de aanbesteding te kunnen winnen.

	Frequentie	Percentages (n=80)
Ja	38	47,5
Nee	42	52,5
Totaal	80	100,0

Tabel 5: directe en indirecte beperking aanwezig voor open source producten of leveranciers

Bij het geven van een indirecte voorkeur behoren de aanbestedingen uit de onderwijssector, de waterschappen en de provincies bij de koplopers. Eén provinciale aanbesteding is intern tegenstrijdig omdat daar zowel sprake was van een voorkeur voor open source software, maar er tevens een indirecte belemmering werd opgeworpen.

Gelet op de opvallend slechte score van de onderwijssector is het verrassend dat de minister van onderwijs in maart 2012 in antwoord op Kamervragen over de toepassing van het actieplan NOiV in het voortgezet onderwijs juist aangeeft dat er haar weinig signalen bekend zijn vanuit het onderwijs dat het met de aanbesteding en inkoop van ICT is misgegaan.³¹⁰

³¹⁰ Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/29/beantwoording-kamervragen-over-gebrek-aan-open-standaarden-in-het-voortgezet-onderwijs/beantwoording-kamervragen-over-gebrek-aan-open-standaarden-in-het-voortgezet-onderwijs.pdf>

Organisatie		Beperking aanwezig OSS		
		ja	nee	Totaal
gemeente	Frequentie	12	17	29
	% binnen organisatie	41,4%	58,6%	100,0%
onderwijs	Frequentie	13	5	18
	% binnen organisatie	72,2%	27,8%	100,0%
overige	Frequentie	2	2	4
	% binnen organisatie	50,0%	50,0%	100,0%
provincie	Frequentie	3	2	5
	% binnen organisatie	60,0%	40,0%	100,0%
rijk	Frequentie	6	10	16
	% binnen organisatie	37,5%	62,5%	100,0%
waterschap	Frequentie	2	2	4
	% binnen organisatie	50,0%	50,0%	100,0%
zorg	Frequentie	0	4	4
	% binnen organisatie	,0%	100,0%	100,0%
Totaal	Frequentie	38	42	80
	% binnen organisatie	47,5%	52,5%	100,0%

Tabel 6: beperkingen voor open source software aanwezig, verdeeld over organisaties

Bij de beantwoording van de vraag of de respondenten zelf wel eens expliciet gevraagd hebben naar een specifiek product waardoor er belemmeringen voor een vrije marktwerking zijn opgeworpen, lijkt er een verschil te zijn tussen grote organisaties en kleine organisaties. Zo antwoordde een respondent van een grote gemeente:

Dat is bij ons nooit gebeurd. Als je de omvang hebt van [naam gemeente; MP] is dat een voordeel en een nadeel. Het voordeel is dat je groot bent. Als een wat kleinere leverancier denkt dat er iets niet aan de haak is, kan ik me voorstellen dat hij wel drie keer nadenkt voordat hij [naam gemeente; MP] naar de rechter brengt. Maar misschien ook wel niet. Een ander voordeel is dat je een hoop volume meeneemt als je zo 'n aanbesteding opstart, waardoor je in de regel goede prijzen krijgt.

*Nadeel is natuurlijk dat alles wat je doet onder een vergrootglas ligt. [...] En als het al geen interne mensen zijn die daar wat over roepen richting de pers, dan werken hier nog steeds een heleboel externe mensen. Dus je weet niet waar het vandaan komt. Het is op zich ook niet zo interessant, maar alles is gewoon heel zichtbaar.*³¹¹

³¹¹ Interview 22-02-2011.

Een andere respondent van een grote organisatie bevestigt dit beeld en geeft aan dat kleine organisaties te kampen hebben met een kennisachterstand waardoor zij sneller het maken van keuzes zullen overlaten aan leveranciers. Kleine organisaties geven volgens deze respondent de rol van opdrachtgever uit handen aan de opdrachtnemer:

Ik kan me ook voorstellen dat bij kleinere overheidsorganisaties de mankracht of het niveau er niet is om afstand te nemen of boven de materie te gaan staan. Als je dan een kleine organisatie bent waar twee mensen zowel techniek als beleid als strategie moeten doen, dan is het toch vaak, we kiezen de gemakkelijkste weg. Ik merk ook wel uit mijn ervaring dat men zegt: 'Laat de leverancier maar zeggen wat goed voor mij is.' Dan word ik helemaal kriegelig.³¹²

Naast de dreiging die voor een grote organisatie uitgaat van de media, gaf een respondent ook aan dat de organisatie alle schijn van voorkeur wil voorkomen vanwege de dreiging van een rechtszaak:

Eigenlijk wordt alles op een weegschaal gelegd. Niet zozeer omdat we bang zijn dat we het verkeerd doen, maar willen wel zorgvuldig zijn. Als een leverancier vraagt [in een vragenronde; MP] of het A moet zijn, zeggen wij: 'door te zeggen dat het A moet zijn, sluiten we die andere leverancier uit, terwijl hij B kan leveren dat misschien net zo goed of beter is of goedkoper.' Dus we zijn wel erg zorgvuldig. Niemand is gebaat met een kort geding. Wij in ieder geval niet.³¹³

Naast indirecte vormen van voorkeur geven de respondenten aan dat er ook op andere nog meer subtiele wijze duidelijk kan worden gemaakt aan potentiële inschrijvers waar de voorkeur van de aanbestedende dienst naar uit gaat:

Het is een kwestie van vertellen wat er aan de hand is. Je mag in een bestek gewoon zeggen van 'we hebben in het verleden 5000 Windows pc's gekocht en het zou handig zijn als de volgende vijfhonderd, waar deze aanbesteding over gaat, daarbij passen. Zo niet, dan moeten we eens ernstig gaan nadenken wat het gaat kosten om al onze ICT-beheerders een maandje op cursus te sturen om jullie besturingssysteem te leren.' Dat is voldoende, dat volstaat. De kunst van Europees aanbesteden is dat je inschrijvers moet behandelen zoals je zelf behandeld kunt worden. Als je op een normale manier uitlegt wat de situatie is en wat de achtergrond is van een bepaalde eis. (...) Als je ze vertelt wat handig is om aan te bieden en wat niet, dan hoef je die eis niet te stellen. Dat is de kunst. Je zegt niet: 'Ik wil een Windows pc,' maar je zegt 'ik heb hier vijfduizend Windows pc en ik wil nog vijfhonderd pc's hebben.' Dan weet de markt wel dat het handig is om een Windows pc of een Apple pc aan te bieden. Dat is eigenlijk eenvoudig gezegd hoe je daarmee omgaat. Je moet zeggen: 'Dit is de situatie waarin jouw oplossing moet gaan draaien' en een professioneel

³¹² Interview 08-04-2011, 1e.

³¹³ Interview 22-02-2011.

bedrijf kan gewoon zien dat dat om een bepaald soort oplossing vraagt.³¹⁴

Eén respondent geeft aan dat het noemen van een merk is ingegeven omdat de organisatie vooral praktisch bezig wil zijn en een signaal van hun voorkeur wil geven richting de markt. Het gebruiken van de frase ‘of gelijkwaardig’ is daarbij vooral een cosmetische actie om de eigen juristen in de organisatie tevreden te stellen:

Ja, wij noemen het soms ook wel, omdat je kunt het heel ingewikkeld maken en niet noemen en dan is het een zoektocht. En dan noemen we vaak de productnaam en zetten we er ‘of gelijkwaardig’ achter. Wij zijn [daar] ook wat praktisch in. (...) Soms als we toch al weten van ‘nou, er is geen andere oplossing’ omdat we dat dan onderzocht hebben met het marktonderzoek, ja, dan kun je het nog wel ... roomser zijn dan de paus. Maar dat doen we dan niet. Nee, dan zijn we ook wel praktisch. En de juridische kant die zegt dan: nou ja, je moet dan ‘of gelijkwaardig’ zeggen. Nou, oké, dan doen we dat. Maar het geeft naar de markt toe wel een duidelijk signaal van welk kant men op zoekt.³¹⁵

Het noemen van merken in de beschrijving van de huidige architectuur is ook een methode die door sommige respondenten gebruikt wordt om een juiste, dat wil zeggen een door de aanbestedende organisatie gewenste, aanbieding te kunnen krijgen van een voorkeursleverancier. Slimme leveranciers kunnen uit deze architectuurbeschrijving afleiden welk product de voorkeur heeft. Een respondent zegt hier het volgende over:

Wat je ziet is dat Windows daar by far marktleider is qua desktopomgevingen. Dat betekent dat alle software die we hier hebben vaak alleen maar Windowsproducten ondersteunen voor koppeling naar tekstverwerkers, koppeling naar emailprogramma's, koppeling naar noem alles maar op. Dus dat betekent dat je die soms gewoon echt nodig hebt. Eigenlijk zouden wij dan de neiging hebben om te vragen: ‘dan willen we ook een Windows Officeproduct.’ Dat mag dan niet en dat willen we dan ook niet per se doen. Maar effectief zeg je het indirect alsnog. Want wij schetsen onze applicatiearchitectuur: ‘dit hebben we draaien, dat moet dan straks in een nieuwe oplossing ook draaien en 50% van wat we hier hebben draait alleen maar op een Windowsomgeving.’ Dus een leverancier die dat snapt en een goede aanbieding wil doen, biedt dan weer Windows Office aan. We vragen dat inderdaad niet uit en het kan zijn dat er ergens op de markt iemand is die daar een hele slimme oplossing voor heeft, dat zou kunnen, maar effectief betekent het gewoon dat je toch voor een aantal dingen weer op hetzelfde product uitkomt. Dat is denk ik wel tegenstrijdig met het uitgangspunt dat je het open uit moet vragen, maar aan de andere kant is het wel reëel, want het hele boeltje moet wel blijven werken.³¹⁶

³¹⁴ Interview 08-04-2011, 2e.

³¹⁵ Interview 18-02-2011.

³¹⁶ Interview 18-03-2011.

5.10 Awareness-knowledge

Om te bepalen of er sprake is van doorwerking van een beleidsuitspraak is kennis hebben van het bestaan en de inhoud van de beleidsuitspraak, oftewel het hebben van awareness-knowledge, de eerste stap. Zijn de respondenten op de hoogte van beleid of regelgeving waaruit volgt dat alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans dienen te krijgen?

Voor het vergaren van kennis over beleid en regelgeving maken de respondenten gebruik van handboeken, sociale media en besloten fora. Ook gaat men klankborden bij een collega of doet men een beroep op juristen die bij sommige respondenten standaard in het aanbestedingsteam zitten:

*We zijn allemaal professionals, dus we weten hoe we Europees moeten aanbesteden. Het kan best zijn dat we voor een aantal onderdelen even klankborden bij een collega of dat we via Pianoo een vraag uitzetten, dat komt af en toe voor. Of dat we via Pianoo ook een oproep doen om bepaalde vragen die we daar neerzetten waar we dan antwoorden op krijgen. Verder zit in het aanbestedingsteam zelf ook een aanbestedingsjurist. Die zit ook bij ons binnen het inkoopteam, dus we hebben we twee aanbestedingsjuristen die deel uitmaken van het inkoopteam. Dat werkt wel heel erg prettig vanwege de korte lijntjes en die zorgen ook voor de contracten.*³¹⁷

Alle respondenten geven aan het uitgangspunt te kennen dat alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans dienen te krijgen. Er is echter geen enkele respondent die het noemde in relatie tot het actieplan NOiV. Wel kennen ze het als uitvloeisel van het Europese aanbestedingsrecht. Uit de conformiteitsmeting kan daarom niet worden geconcludeerd dat er sprake is van doorwerking van deze specifieke beleidsuitspraak.

5.11 Analyse van de beïnvloedende factoren

Uit de eerste interviews die zijn afgenomen kwam vrijwel direct naar voren dat de factoren die van invloed zijn op de nageschakelde besluitvorming altijd van juridische aard, financieel-economische aard of technische aard zijn, of te maken hebben met de kennis en ervaring binnen de organisatie. Om de onderzoeksresultaten te kunnen structureren is deze verdeling ook voor het vervolg van het onderzoek aangehouden.

5.11.1 Juridisch

Het Europees aanbestedingsrecht geeft een vorm van juridische sturing die volgens sommige respondenten een wenselijke stok achter de deur is omdat men anders veel meer dan nu het geval is rechtstreeks bij voorkeursleveranciers zou gaan inkopen:

Ja, dat is wel een motivator in het geheel. Dat helpt wel om de organisatie op die

³¹⁷ Interview 08-04-2011, 1e.

*manier in beweging te krijgen. Als dat er niet zou zijn en we mochten gewoon een op een naar de leverancier, dan zou dat meer gaan gebeuren.*³¹⁸

Een respondent geeft aan dat het vooral de budgethouders zullen zijn die op dat moment gebruik zullen gaan maken van de vrijheden. Het is daarom noodzakelijk juridische sturing te geven aan het inkoopproces:

*Maar ik weet dat als die wettelijke verankering er niet is van het Europese aanbesteden, dat dan heel veel budgethouders (...) toch hun eigen gang gaan. Een stukje dwang is toch wel noodzakelijk binnen de overheid.*³¹⁹

Het aanbestedingsrecht wordt ook gebruikt om het doorlopen van een inkoopproces binnen een organisatie te verankeren:

*Voor ons als inkoopafdeling is het prettig dat die aanbestedingsplicht er is, ook omdat we dan tegen onze klant kunnen zeggen dat we een goed inkoopproces moeten doorlopen. Dat is eigenlijk wat de aanbestedingswetgeving gewoon is, een goed inkoopproces.*³²⁰

Bovendien pakken de verplichtingen van het aanbestedingsrecht en het functioneel moeten aanbesteden niet alleen maar negatief uit voor een organisatie. Sommige organisaties kwamen vanwege het functioneel moeten omschrijven van de opdracht niet uit bij de vooraf gewenste leverancier, en blijken achteraf heel tevreden te zijn over de nieuwe leverancier:

*In een aanbesteding wil je graag dezelfde hardware hanteren want daar zijn we nu blij mee. We willen eigenlijk ook weer dezelfde leverancier, want daar zijn we ook heel blij mee. We balen eigenlijk een beetje dat we moeten aanbesteden, maar dat zijn dan de regeltjes. Dan moeten we dat functioneel beschrijven, dus we mogen niet meer zeggen dat we dat en dat kastje willen. (...) Uiteindelijk komt er een andere leverancier met totaal andere hardwarelijnen uit en eigenlijk zijn we daar nu heel tevreden mee.*³²¹

Het verplicht een blik moeten werpen op de markt om te zien welke nieuwe en mogelijk onbekende mogelijkheden er zijn wordt ook genoemd als voordeel van het Europees aanbesteden:

*Dus die verplichting tot aanbesteden dat is voor overheden (...) gewoon heel goed. Want je gaat elke keer de markt even op en je haalt, als je het goed doet, elke keer het beste uit de markt.*³²²

³¹⁸ Interview 25-02-2011.

³¹⁹ Interview 08-04-2011, 1e.

³²⁰ Interview 04-03-2011.

³²¹ Interview 18-03-2011

³²² Interview 18-02-2011.

Eén respondent ziet bovendien nog een ander voordeel aan de verplichting om na afloop van een contract opnieuw aan te moeten besteden:

*Misschien ook wel dat je door die aanbestedingswetgeving niet met handen en voeten bent gebonden aan een leverancier. Je bent gedwongen om die contracten een beperkte duur mee te geven. Die leverancier zit ook telkens op het vinkentouw om zichzelf te innoveren, want hij weet dat er weer een aanbesteding aankomt en dat hij er misschien uitligt als hij niet goed aanbiedt.*³²³

Een andere respondent zou echter het liefste zien dat hij vanwege de investeringen in een bepaald systeem veel langere contracten zou kunnen sluiten met de leverancier:

*Ik zeg altijd: 'De heipalen onder je huis vervang je ook niet om de vier jaar.' Als je bepaalde software in huis hebt, waar de hele ICT-omgeving op is gebaseerd, dan kun je dat niet om de vier jaar maar even weer gaan vervangen. Het liefst zou je een contract willen hebben van tien, twintig, dertig jaar. Maar goed, leveranciers geven zelf de licenties niet langer dan vier jaar, dus dan ben je gebonden aan die vier jaar. Maar eigenlijk zou je wel veel langer willen.*³²⁴

Deze respondent ziet klaarblijkelijk de langdurige afhankelijkheid van een leverancier totaal niet als een probleem voor zijn organisatie.

Een aantal respondenten zich wel af of het aanbestedingsrecht überhaupt goed toepasbaar is bij ICT-verwervingen:

*Een van de grootste problemen is dat je van tevoren precies moet bepalen wat je wilt en dat iemand daar dan precies op moet kunnen inschrijven. En zeker bij ICT is het niet zo dat iemand precies weet wat hij wil. ICT verandert en je weet niet alle eigenschappen van alle systemen die er zouden kunnen worden aangeboden. Je weet ook nauwelijks wat je precies nodig hebt. Je hebt ook niet de mogelijkheid, ook door die hele doorlooptijdlogica, om te zeggen: 'dat hoeft dan misschien maar niet en dat moet misschien maar wel en dat zijn we eigenlijk vergeten. We dachten eerst dat we zo wilden insteken, maar nu zien we eigenlijk dat dat onderdeel helemaal niet goed wordt ingevuld, dus gaan we maar dat stuk uit de scope halen.' Want elke keer als je dat doet, moet je stoppen met de aanbesteding en een nieuwe aanbesteding starten.*³²⁵

Toch beschouwen niet alle respondenten het aanbestedingsrecht als moeilijk werkbaar. Door gewoon functioneel te specificeren kunnen alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans krijgen:

De basis van inkopen is gewoon functioneel specificeren, punt. Dat het soms lastig

³²³ Interview 18-05-2011, 1e.

³²⁴ Interview 08-04-2011, 1e.

³²⁵ Interview 18-04-2011.

*is, kan ik me heel goed voorstellen, maar het zijn wel de regels waar wij ons aan moeten en zullen houden, ook al is het maar omdat je voordat je weet bij de rechter staat. Je merkt gewoon dat er een zekere mate van juridificering in aanbestedingstrajecten is. Daar is op zich niks mis mee, maar het betekent wel dat je gewoon moet zorgen dat je je zaakjes voor elkaar hebt.*³²⁶

Dat deze respondent goed op de hoogte is van de regels is mogelijk een uitzondering. Volgens Manunza is er met name bij lagere overheden namelijk sprake van een gebrek aan kennis over de geldende regels, hetgeen een onjuiste toepassing van die regels tot gevolg kan hebben.³²⁷ Een aantal respondenten geeft echter aan dat dit niet te maken heeft met kennisgebrek, maar eerder met een grote discrepantie tussen wetgeving en de praktijk. Eén respondent zegt daarover:

*Die wetgeving wordt ook niet gelezen door de mensen die inkopen. Mijn team leest het, maar er moet een enorme slag gemaakt worden vanuit die wetgeving naar de praktijk. Ik denk zelf dat ze in Brussel absoluut niet begrijpen hoe dat werkt.*³²⁸

5.11.2 Financieel-economisch

Ook financieel-economische argumenten spelen bij het vormen van een positieve of negatieve houding een duidelijke rol. Vooral wanneer er al veel geïnvesteerd is in het huidige platform is het moeilijk om over te stappen naar iets anders.

*Als jij gewoon jarenlang geïnvesteerd hebt op een platform en dan zegt de aanbestedingswet en de regelgeving dat ik ineens een ander platform moet hebben. Ten eerste kost dat heel veel nieuwe investeringen, weggegooid geld. Ten tweede is het ook nog zo, we hebben nu HP bijvoorbeeld. (...) Dus je krijgt van verschillende merken onderhoud. (...) Qua onderhoud is dat ook niet handig. Je wilt ook een afspraak maken met één garage.*³²⁹

Meer respondenten gebruiken de metafoor van de garage die zich beperkt tot een merk:

Het is een soort van wagenpark wat zo'n ICT-afdeling heeft. Ze hebben geen zin om van elk merk er eentje te hebben rondrijden. (...) het is ook gewoon geld. Zeg je hebt een garagebedrijf en je onderhoudt alleen maar Volkswagen en er komt iemand aan met een ander merk auto. Daar moet je allemaal apparaten voor hebben en mensen voor opleiden om te leren hoe die auto in elkaar zit. Als je alle auto's gaat onderhouden, heb je een ander soort garagebedrijf dan wanneer je gewoon zegt: 'Ik onderhoud alle Volkswagens.' Al die mensen moeten op cursus en je moet al die kennis bijhouden. Er zijn bijna geen organisaties met echt extreme groottes, dus wat

³²⁶ Interview 22-02-2011.

³²⁷ Manunza 2010, p. 2410.

³²⁸ Interview 18-05-2011, 2^e.

³²⁹ Interview 01-04-2011.

*je niet wil is dat... voor alles wil je wel twee of drie man hebben. Als je drie databasebeheerders hebt en je hebt acht databases, dan moeten drie databasebeheerders alle acht de databases uit hun hoofd kennen op expertniveau. Dat is niet te doen, dus doe me dan maar eentje. Dan weet ik in ieder geval dat ik die misschien een beetje behoorlijk kan beheren.*³³⁰

Deze metafoor is klaarblijkelijk gebaseerd op de gedachte dat een universele garage per definitie duurder is dan een merkgarage. Of die gedachte een juiste is, valt te betwijfelen. Uit onderzoek van het onderzoeksbureau Gartner blijkt namelijk dat de totale uitgaven voor netwerkinfrastructuur onder de klanten van Gartner met meer dan één leverancier niet hoger liggen dan bij de klanten die alle producten van één leverancier hebben.³³¹ Daarbij gaat het niet alleen om de kosten van de hardware, maar tevens om de scholingskosten en kosten voor beheer.

Naast kosten voor onderhoud wordt ook door een respondent aangegeven dat de extra migratiekosten naar andere software dan die van de huidige leverancier een belangrijke rol speelt:

*Je kunt met het grootste gemak een nieuwe ERP[Enterprise Resource System; MP] aanbesteden en functioneel beschrijven, dat is helemaal geen probleem. Maar het migreren van een oude omgeving naar een nieuwe omgeving kost onnoemelijk veel geld en is dat bedrijfs economisch gezien wel verantwoordelijk? Dan haal ik toch ook wel de Compatibiliteitswet aan: wij zijn als overheid gehouden aan fatsoenlijk kasbeheer. We moeten echt goed kijken wat we met het geld van burgers en bedrijven doen. Op zo 'n vlak zit dan een mismatch.*³³²

Toch zijn het niet alleen financieel-economische aspecten die een rol spelen bij de afweging rond de nageschakelde besluitvorming. Eén respondent noemt bijvoorbeeld ook technische en juridische factoren, maar geeft wel aan dat de kosten waarschijnlijk het zwaarst wegen:

*Soms zie je dat er technische factoren zijn waardoor een beslissing wordt genomen. Soms ook juridische; als je na verloop van tijd uit een contract loopt, zal de inkoopafdeling roepen: 'Het wordt tijd om opnieuw aan te besteden.' En dan begint de IT-afdeling ineens te roepen: 'Dat is op dit moment kapitaalvernietiging.' Ik zit te twijfelen. Geld is denk ik altijd een van meest belangrijke factoren naast, en dan heb je het vooral over ministerieel niveau, het voldoen aan regelgeving. Maar voor de wat kleinere organisaties is volgens mij geld belangrijker. Dat hangt dan ook weer samen met de mogelijkheden die de technische infrastructuur biedt.*³³³

De technische factoren worden in verschillende vormen door meerdere respondenten genoemd als belangrijke factor van beïnvloeding. In de volgende

³³⁰ Interview 18-04-2011.

³³¹ Automatiseringsgids 12 april 2012, p. 15.

³³² Interview 18-05-2011, 1^e.

³³³ Interview 27-04-2011.

paragraaf zal op deze factor nader worden ingegaan.

5.11.3 Technisch

De meeste respondenten gaven aan dat de technische afhankelijkheid van de bestaande software vaak zwaarder weegt in de afwegingen dan de juridische verplichtingen tot functioneel aanbesteden en de kosten die het bestaande product met zich meebrengt:

*Soms kun je niet anders. Dan heb je natuurlijk weer artikel 31 [Richtlijn 2004/18/EG; MP] wat we ernaast leggen, van wat kan. Zo zijn we er ook wel weer mee bezig. Dus iedere keer terug, dat is heel veel werk. De prijs is ondergeschikt. Techniek is bepalend, juridisch is steeds bepalender geworden en prijs is nu nog ondergeschikt, maar wij moeten ook gaan besparen.*³³⁴

Vooraf de technische verwevenheid van ICT-onderdelen met andere onderdelen wordt genoemd als belangrijke reden om specifiek te vragen om producten van voorkeursleveranciers:

*Het noemen van leveranciers heb je natuurlijk altijd, omdat mensen uit gewoonte met een bepaald product werken en denken: 'Dat vind ik prettig werken, dus ik wil product X.' Dat kan je wel tackelen. Dan kun je zeggen: 'Product Y heeft net zo goede features.' Dat is niet het probleem. Het probleem zit hem echt in de technische afhankelijkheid. Wat [naam collega; MP] ook al beschreef, als je een radertje vervangt in het hele raderwerk is het natuurlijk niet de bedoeling dat het hele raderwerk in elkaar sodemietert als je een nieuw radertje erin gaat zetten dat net niet past.*³³⁵

Een goed voorbeeld van die technische afhankelijkheid is de objectieve compatibiliteit met het bestaande in gebruik zijnde platform:

Wij zijn bijvoorbeeld op het Windowsplatform georiënteerd. Dat betekent dat Applesystemen daar niet of lastig in te passen zijn. Dat is een voorwaarde. Dat heeft niks te maken met het pro of tegen Apple of Windows-systemen zijn, maar dat is nou eenmaal ons platform. Wij ontwikkelen ons op ICT-gebied op een bepaalde manier en een bepaald tempo. Dat betekent dat je nieuwe apparatuur die op de markt gebracht wordt compatible moet laten zijn met apparatuur en met een inrichting in een locatie (...) met de bestaande omgeving. Om het maar even heel plat te vertalen: Als ik nu 80 procent op een Windows XP laat draaien en ik koop nu nieuwe hardware en die ondersteunt geen Windows XP meer, dan heb ik een probleem. Want ik kan niet zomaar even 80 procent van mijn organisatie naar een Windows 7-platform migreren. Dat is niet iets wat we op een zaterdagmiddag doen. Dus je hebt een downwards compatibiliteit-garantie nodig. Dat zijn aspecten die

³³⁴ Interview 01-04-2011.

³³⁵ Interview 18-05-2011, 1e.

*wel degelijk meespelen in het opstellen van je programma van eisen.*³³⁶

De objectieve compatibiliteit bleek overigens niet bij alle geïnterviewden een rol te spelen:

*Bij de IT hebben ze toch wel de neiging om, nou ja ... Tien jaar geleden wilden ze alles op HP hebben, computers enzo. Wij beschouwen dat nu allemaal als broodjes van de bakker. Al die aanbieders beschouwen we als banketbakkers en we zoeken gewoon het lekkerste broodje. En we laten ons verrassen, het maakt ons niet meer uit. Leveranciers doen ons hele leuke aanbiedingen om gewoon eens een keer bij ons binnen te komen en ons als referentie te hebben. Dan switchen we gewoon, dat maakt allemaal niet uit.*³³⁷

5.11.4 Kennis en ervaring

Uit eerder onderzoek is gebleken dat de positieve effecten van ICT vaak ten goede komen aan de groep binnen een organisatie die de investeringen in de ICT beheersen. Degene die de besluitvorming over ICT domineert zal daarom de automatisering zodanig sturen dat daarmee de eigen machtspositie versterkt wordt.³³⁸ Indien gekeken wordt naar vormen van beïnvloeding van het proces door anderen, dan noemen de respondenten zowel het bestuur van de organisatie als de ICT-afdeling. Wel blijkt er een verschil te zitten in de mate waarin deze zich met het proces bezig houden. Zo vertelde een respondent van een gemeente dat er soms vanuit het bestuur een sterke voorkeur is voor producten en diensten die door plaatselijke bedrijven geleverd kunnen worden:

*Maar er is altijd een spanningsveld tussen enerzijds openbaar aanbesteden en anderzijds het plaatselijk bedrijfsleven. De wethouder wil toch ook graag de volgende keer weer herkozen worden. Wat mij ooit al eens tegen een vorige wethouder heeft doen zeggen: 'Volgens mij mag ik van jou wel Europees aanbesteden zolang ik maar plaatselijk gun.' En daarop werd niet ontkennend geantwoord.*³³⁹

In de meeste organisaties is de rol van het bestuur echter beperkt tot besluitvorming over de financiering:

Het bestuur speelt daar eigenlijk geen rol in. Wanneer het bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling om grote investeringen gaat, dan worden de C-investeringen, de kleinere investeringen, in een keer afgetikt. Daar krijgen we dus krediet voor van het bestuur. Dit jaar speelt bijvoorbeeld de telefoonhardware. Er staat een C-krediet voor een bepaald bedrag dat door het bestuur direct bij de

³³⁶ Interview 11-03-2011

³³⁷ Interview 18-02-2011.

³³⁸ Fransen en Snellen 1994, p. 92 ev.

³³⁹ Interview 08-03-2011.

*begrotingsbehandeling in november wordt goedgekeurd. Dat is het dan.*³⁴⁰

Deze verschillen van beïnvloeding doen zich ook voor wanneer de respondenten spreken over de invloed van de ICT-afdeling van de organisatie. Sommige respondenten geven bijvoorbeeld aan dat de ICT-afdeling bij hen in het inkoopproces een doorslaggevende rol speelt:

*De ICT-afdeling is hier heel erg sturend en bepalend. Ze zijn nog niet in de stand van het samenwerken. Zij bepalen een richting en daarbij geven ze dus ook aan welke kant dat zij opgaan. Daarbij vergeten ze af en toe de koppeling te maken richting de klant.*³⁴¹

Bij andere respondenten heeft de ICT-afdeling juist geen doorslaggevende rol en in een enkel geval blijft de inspraak beperkt tot het indienen van een lijst met gewenste functionaliteit:

*De technische randvoorwaarden heb ik behartigd voor hen. Ik heb ook zorgvuldig overleg met ze, daar gaat het niet om. Dus die technische kant heb ik voor hen meegenomen, maar voor de rest hoeft er geen inspraak van hen te zijn.*³⁴²

Hoewel er bij de organisatie van deze specifieke respondent uit het kwantitatieve onderzoek is gebleken dat er geen sprake was van een voorkeursleverancier of van beperkingen voor open source software, en dus kan worden gedacht dat het ontbreken van invloed van de ICT-afdeling mogelijk positieve gevolgen heeft op de naleving van het aanbestedingsrecht, komt deze uitkomst ook voor bij respondenten waar de ICT-afdeling juist veel invloed heeft op het inkoopproces.

De invloed van de ICT-afdeling zorgt in sommige gevallen ook voor spanningen met de inkoopafdeling die zich netjes aan de wetgeving zegt te willen houden:

*Natuurlijk kennen we de spelregels van het Europese aanbesteden, waarin je niet mag vragen naar bepaalde merken. Dat is soms wel eens lastig met onze interne klant die soms al een idee heeft wat hij wil kopen. Dat speelt niet alleen bij ICT, maar ook wel bij andere aanbestedingstrajecten. In dit geval met Microsoft ging het om bestaande licenties die wij al jaren hadden en waar we alleen het onderhoud op hebben aanbesteed. Dus we hebben geen nieuwe software gekocht, maar wel het onderhoud aanbesteed.*³⁴³

Op de vraag wat de oorzaken zijn van het expliciet vragen naar een bepaald merk of een leverancier bleek dat de organisatie en de verwachte subjectieve compatibiliteit zoals de eindgebruikers die ervaren daarbij een rol speelt:

³⁴⁰ Interview 25-02-2011.

³⁴¹ Interview 01-04-2011.

³⁴² Interview 13-04-2011.

³⁴³ Interview 08-04-2011, 1^e.

*Ik zou me kunnen voorstellen dat als je als organisatie volledig gestandaardiseerd bent op Microsoft versie X en op het bureau alleen maar HP van de versie Y hebt staan. Als je dan functioneel je hardware gaat aanbesteden, en een keer komt er Akkiewakkie uit Taiwan uit, hoewel dat in functionele zin misschien net zo goed is, kan ik me voorstellen dat je daar intern de handen niet voor op elkaar krijgt. Dus dat je dan gaat proberen om toe te werken naar HP Y en Microsoft X. Ik kan me ook wel voorstellen dat, en dat merk ik hier ook wel eens, de grote partijen zien wat er op de aanbestedingskalender staat en weten dat op datum X dat en dat contract afloopt. En dat ze dan eens even gaan bellen hoe het er mee staat.*³⁴⁴

Een andere respondent geeft aan dat het bij de subjectieve compatibiliteit vooral draait om angst bij de eindgebruikers om over te stappen naar iets wat men niet kent:

*Dan ga ik misschien iets heel stouts zeggen, maar dat is gewoon een kwestie van angst om iets anders te willen dan wat men kent. Wat de boer niet kent dat eet hij niet. Het is soms dan ook angst om te transformeren naar iets anders, maar ook gemak. We weten wat we aan een bepaalde leverancier hebben, we weten wat we aan een bepaald softwarepakket hebben, dus doe maar.*³⁴⁵

Sleurink noemde een dergelijke angst de mentale lock-in. Bij mensen en organisaties die veranderingen onprettig of ongewenst vinden ontstaat de neiging te zoeken naar uitvluchten en vluchtwegen.³⁴⁶

5.12 Conclusies over pad-afhankelijkheid en doorwerking

Pad-afhankelijkheid

Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden dat de ICT-verwervingen bij de meeste respondenten beïnvloed worden door eerdere besluiten waardoor er sprake is van pad-afhankelijkheid. Zoals in paragraaf 2.4 beschreven zijn er in de wetenschappelijke onderzoeken naar pad-afhankelijkheid een aantal zelfversterkende mechanismen ontdekt die een verklaring kunnen geven waarom een organisatie gedurende de tweede en de derde fase van de pad-afhankelijkheid voort blijft gaan op het bestaande pad, ook wanneer een superieur alternatief beschikbaar is gekomen. Het gaat daarbij om de volgende vier mechanismen:

1. Leereffecten
2. Netwerk- en coördinatie-effecten
3. Verzonken kosten
4. Overstapkosten

³⁴⁴ Interview 22-02-2011.

³⁴⁵ Interview 08-04-2011, 1^e.

³⁴⁶ Sleurink en Stedehouder 2009, p. 13.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat drie van deze vier mechanismen een rol spelen bij de doorwerking van de in dit hoofdstuk onderzochte beleidsuitspraak dat alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans dienen te krijgen om een opdracht te verwerven. Daarbij gaat het om de leereffecten, de verzonken kosten en de overstapkosten.

Bij leereffecten geven de respondenten aan dat zij bij aanbestedingen rekening houden met de subjectieve compatibiliteit waardoor de eindgebruikers niet snel gebruik zullen gaan maken van alternatieve producten, zelfs wanneer die functioneel vergelijkbaar zijn met de reeds in gebruik zijnde producten.³⁴⁷ Het wordt volgens een aantal respondenten veroorzaakt door angst voor datgene wat men niet kent en door gemakzucht. Gebruikers zijn gewend aan het werken met een bepaalde interface of functionaliteit.

Hoewel de verzonken kosten eigenlijk geen rol zouden moeten spelen bij het nemen van operationele economische beslissingen, de kosten kunnen immers niet meer ongedaan gemaakt worden, blijken deze kosten toch een aantal respondenten te beïnvloeden. Zo wordt er door een respondent aangegeven dat de IT-afdeling na afloop van een contract van mening is dat opnieuw aanbesteden te beschouwen is als kapitaalvernietiging. Een andere respondent pleit mede hierom voor veel langere contractperiodes.

De meeste respondenten noemen de overstapkosten als belangrijkste reden om te kiezen voor een product van een voorkeursleverancier. Daarbij worden voornamelijk onderhoudskosten en migratiekosten genoemd die zich voor doen indien er naar een alternatief product zou worden overgestapt. Er is vanuit het actieplan NOiV geen subsidieregeling of transitiefonds beschikbaar om deze kosten op te vangen. Het is overigens zeer de vraag of een plan dat wel voorziet in een toereikend scala aan financiële incentives beter zal doorwerken dan een plan dat daarin niet voorziet. Rogers wijst er op dat incentives weliswaar de acceptatie in kwantitatieve zin zullen vergroten maar dat de kwaliteit van de beslissing daardoor mogelijk laag zal blijven waardoor er weinig motivatie zal zijn om ook op langere termijn achter een bepaald besluit te blijven staan.³⁴⁸ Ook de Ridder wijst hier op en geeft aan dat organisaties bij het verwerven en besteden van externe financiering vaak strategisch handelen waarbij ze meer oog hebben voor de subsidievoorwaarden dan voor de beleidsdoeleinden van de financier.³⁴⁹

Naast deze drie mechanismen dient zich nog een ander mechanisme aan die niet is opgenomen in de pad-afhankelijkheidstheorie: de objectieve compatibiliteit.³⁵⁰

Als oorzaak van het niet zo maar kunnen overstappen naar producten van andere leveranciers noemen alle respondenten de objectieve compatibiliteit die veroorzaakt wordt door de technische verwevenheid van de bestaande producten. Bovendien blijkt deze verwevenheid zo sterk te zijn dat de meeste respondenten zich min of meer gedwongen voelen om bepaalde keuzes te maken, zelfs indien ze weten dat

³⁴⁷ De invloed van subjectieve compatibiliteit op de doorwerking is beschreven in paragraaf 3.4.1.

³⁴⁸ Van den heuvel 1998, p. 65. Rogers 2003, p. 238.

³⁴⁹ De Ridder 2008, p. 253.

³⁵⁰ Zie paragraaf 3.4.1 voor een beschrijving van objectieve compatibiliteit.

die keuze strijdig is met de wet- en regelgeving. Het doel van de overheid om gelijke kansen te geven aan ondernemers, wordt belemmerd doordat veel verwervingsbesluiten vallen te categoriseren in de derde fase van de pad-afhankelijkheid lock-in schaal (zie paragraaf 2.3). Bij een aantal respondenten vallen de besluiten in categorie 9 op die schaal, waardoor er sprake is van een lock-in. De lock-in is in die gevallen een concrete belemmering voor het vrije verkeer van goederen en diensten.

Doorwerking

Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven is er van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren. Daarbij is het niet relevant of er sprake is van conformiteit. Cruciaal is in dit verband of de actoren iets met het plan hebben gedaan en het beschouwen als een hulpmiddel bij de besluitvorming.

De uitvoeringsagenda NOiV geeft aan dat de in dit hoofdstuk onderzochte beleidsuitspraak³⁵¹ een eis bevat die voortvloeit uit artikel 2 van de Richtlijn 2004/18/EG. Daarin is bepaald dat aanbestedende diensten ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze dienen te behandelen. In artikel 23 lid 2 Richtlijn 2004/18/EG is bepaald dat technische specificaties de inschrijvers gelijke toegang moeten bieden en niet tot gevolg mogen hebben dat ongerechtvaardigde belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging worden geschapen.³⁵² Alle aanbestedende diensten zijn hieraan gebonden. Daarnaast is er voor gekozen om in de bestuursakkoorden af te spreken dat de inkoopvoorwaarden zoals deze in gebruik zijn bij de overheid, geen ongerechtvaardigde belemmeringen zouden opwerpen voor open source producten. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat de respondenten goed op de hoogte zijn van de verplichtingen vanuit het Europese aanbestedingsrecht om functioneel aan te besteden waardoor alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans kunnen krijgen. Uit de conformiteitsmeting blijkt dat de wettelijke bepalingen in bijna de helft van alle onderzochte aanbestedingen niet wordt nagekomen. Bij een aantal respondenten ontbreekt het aan how-to knowledge: ze weten niet goed hoe ze in de aanbestedingspraktijk gelijke kansen zouden kunnen geven zodra er al sprake is van een voorkeursleverancier. Ook is er een gebrek aan principles-knowledge aangezien vrijwel alle respondenten doelmatig inkopen als belangrijkste doel noemen van het aanbestedingsrecht, terwijl het belangrijkste doel juist is dat ondernemers met gelijke kansen in kunnen schrijven op overheidsopdrachten. Geen van de respondenten leek zich echter bewust te zijn van een beleidsuitspraak

³⁵¹ Alle geïnteresseerde partijen dienen een gelijke kans te krijgen om een opdracht te verwerven.

³⁵² Een en ander werpt natuurlijk wel de vraag op waarom ICT-leveranciers niet veel vaker dan nu het geval is tegen dergelijke belemmeringen een beroep doen op de rechter of een klacht indienen bij de Europese Commissie op grond van art. 258 VWEU.

met dezelfde strekking vanuit het actieplan NOiV.

Dit maakt duidelijk dat de geconstateerde gedragsconformiteit onder de respondenten niet het gevolg is geweest van een beïnvloeding door het strategische plan. Er was ten aanzien van deze beleidsuitspraak onder de respondenten geen sprake van awareness-knowledge, oftewel het weten dat er een bepaalde beleidsuitspraak bestaat waar men rekening mee moet houden. Er is in dit geval richting de aanbestedingspraktijk geen sprake geweest van doorwerking.

6. Doelstelling 2: bevordering van interoperabiliteit

6 Doelstelling 2: bevordering van interoperabiliteit

6.1 Inleiding

Doel 2: Bevordering interoperabiliteit.
 BU2: Toepassing van comply or explain.
 BU3: Algemeen gebruik van open standaarden.

In hoofdstuk 2 is de pad-afhankelijkheidstheorie besproken. In hoofdstuk 3 is de doorwerkingstheorie uitgewerkt en is aangegeven op welke wijze de beleidsuitspraken kunnen binden. In hoofdstuk 4 is een conceptueel onderzoeksmodel gepresenteerd dat wordt gebruikt in de hoofdstukken 5, 6 en 7 ter beantwoording van de volgende vier deelvragen:

1. Wat is de inhoud van het open ICT-beleid?
2. Op welke wijze is de aangesproken actor juridisch gebonden tot naleving van dat open ICT-beleid?
3. In welke mate wordt er door de doelgroepen conform het open ICT-beleid gehandeld?
4. Welke actoren en factoren zijn van invloed op een conforme uitvoering van het open ICT-beleid binnen de overheid?

In hoofdstuk 5 zijn deze vragen beantwoord in relatie tot doelstelling van het actieplan NOiV dat er een gelijk speelveld dient te zijn voor de leveranciers op de softwaremarkt.

In dit hoofdstuk komt de tweede doelstelling van het actieplan aan bod: de bevordering van de interoperabiliteit. Die bevordering is in het actieplan uitgewerkt in een beleidsuitspraak waaruit volgt dat organisaties gebruik moeten maken van specifieke open standaarden. Die standaarden zijn opgenomen in de zogeheten basislijst. Dat gebruik mag achterwege blijven indien de overheidsorganisatie daarvoor een goede reden kan geven. Het actieplan noemt dit ook wel het principe van comply or explain.

In dit hoofdstuk zal ter beantwoording van de eerste twee deelvragen beschreven worden op welke wijze en voor welke actoren deze beleidsuitspraak is getransformeerd van interne regeling naar beleidsregel en voor welke actoren het slechts de status heeft van beleidsmatige richtlijn. Een tweede beleidsuitspraak die in dit hoofdstuk aan de orde komt is het uit de motie Vendrik voortvloeiende uitgangspunt dat voor de overheid het gebruik van open standaarden de norm is. Van deze beleidsuitspraak zal in het hoofdstuk uitgewerkt worden wat de status is voor de verschillende actoren. Voor de beantwoording van de laatste twee

deelvragen zullen door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek de conformiteit en de beïnvloedende factoren geanalyseerd worden.

6.2 Analyse van het beleid: de regulerende rol van de overheid

Omdat standaardisatie en interoperabiliteit volgens het kabinet primair tot het domein van het bedrijfsleven behoren, zal zij zich in haar beleid beperken tot een selectieve inspanning op die aspecten waar marktpartijen zelf niet in kunnen voorzien.³⁵³ Die terughoudendheid is opmerkelijk omdat (technische) standaarden volgens Mifsud Bonnici en De Vey Mestdagh belangrijke juridische implicaties kunnen hebben. Zij geven het voorbeeld van een technische internetstandaard waardoor geen twee domeinen geïdentificeerd kunnen worden door één domeinnaam. De techniek staat een dubbele registratie niet toe, waardoor de normatieve consequentie van de standaard er een is van eigendom: een domeinnaam kan slechts toebehoren aan één domein.³⁵⁴

Mifsud Bonnici is van mening dat het juist de overheid is die de adoptie van standaarden zou moeten bevorderen en die bovendien de condities kan stellen voor de ontwikkeling van (technische) standaarden, bijvoorbeeld door financiering, advisering en wetgeving.³⁵⁵ Ook Koelman pleit uit rechtseconomisch oogpunt voor een belangrijke rol van de overheid op het gebied van de bevordering van compatibiliteit en interoperabiliteit van verschillende systemen. Zeker op het gebied van internet zou de overheid volgens hem moeten verzekeren dat er één open standaard is, zodat de winst van het grote netwerk behouden blijft.³⁵⁶ Rijgersberg en De Vey Mestdagh wijzen er op dat standaardiseren van oudsher weliswaar een belangrijke overheidstaak is, de eerste constituties noemden het zelfs expliciet als onderwerp van staatsbemoeienis, maar dat de regulatieve rol van de staat ten aanzien van standaardisering van publieke communicatie-infrastructuren zoals het internet aanzienlijk is afgenomen.³⁵⁷

Het standpunt van het Nederlandse kabinet zou men ook wel kunnen aanduiden als de Amerikaanse wijze van omgaan met standaarden: ook de Verenigde Staten beschouwen standaarden vooral als een aangelegenheid van marktpartijen.³⁵⁸

Volgens Elferink is dit standpunt door de Nederlandse overheid vooral in de jaren na 1984 ingenomen. In dat jaar werd namelijk nog door de overheid een sterke betrokkenheid bij standaarden benadrukt vanwege het toenemende gebruik van normen in wetgeving en de toenemende internationale ontwikkelingen op het terrein van normering. Sindsdien is die betrokkenheid echter sterk afgenomen.³⁵⁹

Een taak die de Nederlandse overheid wel nadrukkelijk op zich heeft genomen betreft het vaststellen van te gebruiken voorkeursstandaarden binnen de overheid. Die taak is opgedragen aan het Forum en College Standaardisatie. Het

³⁵³ ICT Agenda 2008-2011, p. 31.

³⁵⁴ Mifsud Bonnici en De Vey Mestdagh 2004, p. 504.

³⁵⁵ Mifsud Bonnici 2007, p. 166-167.

³⁵⁶ Koelman 2003, p. 200.

³⁵⁷ Rijgersberg en De Vey Mestdagh 2008, p. 510-512.

³⁵⁸ Folmer 2012, p. 5-7.

³⁵⁹ Elferink 1998, p. 37.

instellingsbesluit noemt over de taak van het College en Forum ondermeer: ‘Het College en Forum hebben een belangrijke taak bij het duidelijk maken welke standaarden door (semi-) publieke instellingen (bij voorkeur) gebruikt kunnen worden in hun communicatie onderling en met burgers en bedrijven.’³⁶⁰ Egyedi noemt dit *meta-standaardisatie*: de overheid participeert niet als eindgebruiker in de internationale totstandkoming van nieuwe standaarden maar standaardiseert door het kiezen van een voorkeursstandaard.³⁶¹

Het College Standaardisatie bestaat uit zestien hoge ambtenaren die de verschillende ministeries, de uitvoeringsorganisaties, de gemeenten, de provincies en de waterschappen vertegenwoordigen. Elk lid zorgt er voor dat zijn organisatie op de hoogte is van de aanbevelingen van het College en dat deze ook uitgevoerd worden. Het Forum Standaardisatie is een adviesorgaan van het College en bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap.

Als eerste uitwerking van het actieplan NOiV is door het College Standaardisatie in samenspraak met belanghebbenden een zogeheten basislijst open standaarden opgesteld.³⁶² De standaarden (en specificaties) die zijn opgenomen op deze basislijst hebben tot doel de interoperabiliteit te bevorderen. Men kan echter ook zeggen dat het doel van deze lijst vooral de bevordering van ketensamenwerking is door middel van harmonisatie. Door een lijst met specifieke standaarden en versies van standaarden voor te schrijven is er immers juist geen sprake van een open-einde-aanpak, een kenmerk behorende bij interoperabiliteit.³⁶³ Verderop in paragraaf 6.7 zal hier dieper op worden ingegaan.

De standaarden op de basislijst zijn getoetst aan de hand van vastgestelde criteria, waaronder:

1. Openheid. Bij de beoordeling van dit criterium wordt uitgegaan van het principe 'zo open mogelijk'. Dat wil zeggen dat een open standaard de voorkeur verdient boven een vrije specificatie. Een vrije specificatie verdient weer de voorkeur boven een open specificatie.
2. Bruikbaarheid. Dit criterium gaat in op de mate waarin een standaard daadwerkelijk toegepast kan worden. Het gaat hierbij om kenmerken van de standaard en de aansluiting van deze kenmerken op het voorgestelde toepassingsgebied. Daarbij kan gedacht worden aan volwassenheid, functionaliteit en concurrerende standaarden.
3. Potentieel. Dit criterium kijkt naar de verwachte mate waarin de standaard bijdraagt aan leveranciersonafhankelijkheid en het vergroten van interoperabiliteit.
4. Impact. Dit criterium refereert aan de gevolgen van het opnemen van de

³⁶⁰ Besluit van de Minister van Economische Zaken van 27 maart 2006, nr. 6022730, tot instelling van het College Standaardisatie en het Forum Standaardisatie (instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie).

³⁶¹ Egyedi 2012, p. 23-24.

³⁶² Zie: <http://www.forumstandaardisatie.nl>

³⁶³ Rothenberg 2008, p. 350.

standaard op de lijst voor de partijen die hierdoor geraakt worden.

Voor het gebruik van de standaarden die na toetsing op de basislijst zijn geplaatst, geldt het principe *comply or explain*, wat later omgedoopt werd tot ‘pas toe of leg uit’.³⁶⁴ Dit principe komt er op neer dat organisaties in de (semi)publieke sector bij inkoop of aanbesteding van softwareoplossingen zullen moeten eisen dat de aangeboden oplossingen gebruik maken of ondersteuning geven aan de bij het toepassingsgebied behorende open standaarden, indien deze op de basislijst voorkomen. Als er goede gronden zijn aan te voeren om dat niet te doen, dient te worden vastgelegd welke die goede gronden zijn. Het principe laat dus de mogelijkheid open om na een gedegen afweging te kiezen voor niet op open standaarden gebaseerde ICT-diensten of -producten.

De afspraken over toepassing van dit principe waren voor de Rijksdiensten volgens het actieplan al van kracht vanaf 2 april 2008.³⁶⁵ Bovendien zijn alle ministeries vertegenwoordigd in het College Standaardisatie en hebben zij zichzelf bestuurlijk ook gebonden aan de besluiten van het College ten aanzien van de standaarden waarop het *comply or explain*-principe van toepassing is.³⁶⁶ De beleidsuitspraak inzake het *comply or explain*-principe is in het actieplan vooral beschreven op hoofdlijnen. Het actieplan geeft derhalve al aan dat het *comply or explain*-principe nog verder uitgewerkt zal worden als beleidsregel binnen de kaders van het aanbestedingsrecht.³⁶⁷ Deze nadere uitwerking is in november 2008 gepubliceerd in de Staatscourant als het ‘Besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken, handelende mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers, tot vaststelling van de Instructie rijksdienst inzake aanschaf van ICT-diensten en ICT-producten’ (hierna: Rijksinstructie).³⁶⁸

6.3 De Rijksinstructie

Volgens artikel 1 van de Rijksinstructie dient de instructie te worden toegepast bij de aankoop of inhuur van ICT-diensten en -producten, en tevens als de aangesproken actor overgaat tot zelfstandige vervaardiging. Daarbij maakt het niet uit of er sprake is van nieuwe diensten of producten, dan wel van voortzetting van eerder verleende diensten, of van aanvulling op of wijziging van bestaande diensten of producten. Om te voorkomen dat in het laatste geval bij kleine wijzigingen het

³⁶⁴ Het actieplan spreekt over *comply or explain and commit*. Dat laatste zou de verplichting met zich mee gaan brengen dat een organisatie bij een beroep op een uitzonderingsgrond zou moeten aangeven wanneer het wel de open standaard gaat toepassen. Dit onderdeel van het principe komt echter niet meer terug in de latere beleidsregel. De reden hiervoor is onbekend.

³⁶⁵ Actieplan NOiV, p. 13.

³⁶⁶ Thaens 2009, p. 34.

³⁶⁷ Actieplan NOiV, p. 10, 12.

³⁶⁸ *Stcrt.* 2008, 227. Verderop in paragraaf 6.4 zal blijken dat het gaat om een beleidsregel en niet alleen om een instructie.

verplicht moeten kiezen voor een andere standaard zou leiden tot disproportioneel hoge kosten, geldt het comply or explain principe niet voor ICT-opdrachten waarbij de waarde naar verwachting minder zal bedragen dan €50.000,- (exclusief BTW). De keuze voor dit drempelbedrag is volgens de toelichting op de Rijksinstructie in zekere mate arbitrair, maar in de meeste gevallen zal het bij investeringen onder dit bedrag gaan om kleine aanpassingen van al bestaande ICT-systemen. Organisaties in de (semi)publieke sector dienen daarom bij de aanschaf van ICT-diensten of -producten boven dat drempelbedrag na te gaan of het beoogde toepassingsgebied voorkomt op de basislijst.

Op de eerste lijst waren zes toepassingsgebieden opgenomen met een aantal bijbehorende standaarden, echter gedurende de looptijd van deze studie zijn nog een groot aantal nieuwe toepassingsgebieden en standaarden opgenomen. Voor het kwantitatieve onderzoek is uiteindelijk gebruik gemaakt van de lijst zoals deze bestond op 1 januari 2010.³⁶⁹ Op die lijst zijn de volgende elf standaarden en toepassingsgebieden opgenomen:

1. “Webrichtlijnen” voor Overheidswebsites (mede bestemd voor burgers).
2. “NEN-ISO 27001:2005 nl en 2007 nl” voor IT-beveiliging.
3. “ISO 26300 (ODF)” voor uitwisseling van reviseerbare documenten.
4. “ISO/IEC 15948:2003 (PNG) en ISO/IEC IS 10918-1 (JPEG)” voor het gebruik van grafische afbeeldingen binnen ODF-documenten.
5. “NEN-ISO 19005-1:2005 en (PDF/A-1)” voor de lange termijn archivering van documenten.
6. “StUF” voor de uitwisseling en bevraging van zaakgegevens die behoren tot de producten- en dienstenportfolio van gemeenten; uitwisseling van domein- of sectorspecifieke gegevens waarin ook basis- en/of zaakgegevens voorkomen en waarvoor geen andere (inter)nationale (XML-gebaseerde) berichtenstandaard is vastgesteld; uitwisseling en bevraging van basisgegevens die behoren tot een aantal wettelijk vastgestelde basisregistraties.
7. “OSB-ebMS standaard” voor meldingen tussen informatiesystemen; “OSB-WUS standaard” voor de (geautomatiseerde) bevraging van informatiesystemen.
8. “SETU” voor de elektronische berichtenuitwisseling rondom de bemiddeling/inhuur van flexibele arbeidskrachten.
9. “SAML” voor federatieve (web)browser-based single-sign-on (SSO) en single-sign-off. Dat wil zeggen dat een gebruiker na eenmalig inloggen via zijn browser toegang krijgt tot verschillende diensten van verschillende partijen.
10. “WSRP” voor het bij elkaar brengen in een (keten)portaal van webapplicaties die door verschillende organisaties worden aangeboden, waarbij de leverancier van de webapplicatie controle moet houden over gedrag en presentatie van de webapplicatie.

³⁶⁹ Daarbij gaat het om de tot en met 18 november 2009 bijgewerkte basislijst.

11. “ISO 32000-1:2008 (PDF 1.7)” voor het uitwisselen en publiceren van niet, of beperkt, reviseerbare documenten, waarbij duiding van oorsprong of functierijkheid onderdeel zijn van het document en waarbij PDF/A-1 als standaard niet kan worden ingezet.

Als het toepassingsgebied van de te verwerven ICT-oplossing voorkomt op de basislijst dan dient de aanbestedende organisatie de bij dat toepassingsgebied genoemde standaard of standaarden mee te nemen bij de besluitvorming betreffende het programma van eisen. Daarbij dient de aanbestedende organisatie te overwegen of het opnemen van de betreffende standaard als eis in het bestek tot onoverkomelijke problemen zou kunnen leiden.

Een eis is over het algemeen een knock-out criterium waar leveranciers aan zullen moeten voldoen, willen ze mee kunnen dingen naar een opdracht. Wanneer een leverancier niet aan de eis kan voldoen dan mag deze in de lopende aanbestedingsprocedure niet meer meedoen.

In een aantal situaties kan de aanbestedende organisatie gebruik maken van de afwijkingsmogelijkheid.³⁷⁰ Daarbij schrijft artikel 4 Rijksinstructie voor dat van dat afwijken een verantwoording moet worden opgenomen in de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag. De Rijksinstructie noemt de volgende drie situaties:

1. Een dienst of product dat gebruik maakt van de voorgeschreven open standaard zal naar verwachting onvoldoende worden aangeboden. De open standaard wordt in een dergelijk geval niet door meerdere leveranciers ondersteund op meerdere platforms.
2. Een dienst of product dat gebruik maakt van de voorgeschreven open standaard zal naar verwachting onvoldoende veilig of onvoldoende zeker functioneren. De bedrijfsvoering en/of dienstverlening komen daardoor op onaanvaardbare wijze in gevaar, inclusief beveiligingsrisico's.
3. Andere redenen van bijzonder gewicht. Hierbij zal het gaan om aspecten van geld, tijd en capaciteit.

Volgens de toelichting op de Rijksinstructie mag met deze afwijkingsmogelijkheden niet al te lichtvaardig worden omgegaan. Het kabinet is bijvoorbeeld van mening dat de eventuele extra kosten van een migratie naar een interoperabel en op open standaarden gebaseerd ICT-systeem in beginsel geen reden mag zijn voor het gebruik van de explain-optie. Ook het niet zelf beschikken over voldoende capaciteit is volgens de toelichting op de instructie geen goede reden indien die capaciteit eenvoudig valt in te huren of indien in de organisatie nooit aandacht besteed wordt aan het op peil brengen van bestaande tekorten in de eigen capaciteit. Overigens heeft het Ministerie van Financiën nog tot 2012 gewacht met het aanpassen van de Rijksbegrotingsvoorschriften.³⁷¹ Pas vanaf dat moment is de rapportageplicht daadwerkelijk opgenomen in het model van de

³⁷⁰ Paapst en Hoogeveen 2009, p. 8.

³⁷¹ Zie: <http://rbv.minfin.nl/Regeling%20RBV/regeling/>

bedrijfsvoeringparagraaf.³⁷²

6.4 Juridische binding

Hoewel de naam “Rijksinstructie” anders doet vermoeden, gaat het in juridische zin om een beleidsregel.³⁷³ Bij de beoordeling of er sprake is van een beleidsregel, gaat het namelijk niet om de naam of kwalificatie die het bestuursorgaan heeft gegeven aan de betreffende regel, maar om de vraag of regel herkenbaar is als beleidsregel. In artikel 1:3 lid 4 Awb is ten aanzien van beleidsregels de volgende definitie opgenomen:

Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

De Rijksinstructie is bij besluit vastgesteld door de staatssecretaris van Economische Zaken, een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 Awb, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers. Dat besluit is gepubliceerd in de Staatscourant. Het gaat daarbij conform artikel 1:3 Awb om een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Dat de overige ministers zich hiermee akkoord verklaren is van belang omdat de Rijksinstructie in acht moet worden genomen door alle ministers en staatssecretarissen en op grond van artikel 10:6 Awb de onder hen ressorterende dienstonderdelen.³⁷⁴ Onder die dienstonderdelen vallen de departementen en alle baten-lastendiensten.³⁷⁵ Met het besluit wordt een algemene regel vastgesteld, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. De Rijksinstructie is geen algemeen verbindend voorschrift aangezien het geen specifieke grondslag heeft in een bijzondere wet. Bovendien schept de Rijksinstructie voor de aangesproken actoren geen bevoegdheden, en legt het geen verplichtingen op aan burgers. De Rijksinstructie kan echter wel gezien worden als een algemene regel voor de departementen en de batenlastendiensten. Om een algemene regel te zijn dient de beslissing zich te richten tot een onbepaalbare en voor uitbreiding vatbare groep, en voor herhaalde toepassing vatbaar te zijn.³⁷⁶ De bevoegdheden waarvoor de regels uit de Rijksinstructie zijn gegeven, zijn voor herhaalde toepassing vatbaar, en richten zich tot een onbepaalbare en voor uitbreiding vatbare groep. Vervolgens moeten de regels nog betrekking hebben op

³⁷² Zie: <http://rbv.minfin.nl/model/324>

³⁷³ Daarmee voldoet de Rijksinstructie niet aan aanwijzing 44a van de Aanwijzingen voor de regelgeving waaruit volgt dat duidelijk dient te blijken dat er sprake is van beleidsregels. Dit dient te geschieden door gebruik van deze term in het opschrift en de citeertitel van de regeling.

³⁷⁴ Aldus artikel 2 Rijksinstructie.

³⁷⁵ Bekende diensten zijn de politie, Rijkswaterstaat, het KNMI, het CJIB, de Raad voor de kinderscherming en de Dienst Justitiële inrichtingen.

³⁷⁶ Valenteijn en Bröring 2001, p. 24.

afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften, bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Zoals eerder aangegeven gaat het bij de Rijksinstructie om de bevoegdheid om in een aanbestedingsprocedure bepaalde standaarden te eisen, om te kiezen voor een ICT-product of dienst die gebruik maakt van een bepaalde standaard, en om daar in bepaalde gevallen vanaf te wijken. De Rijksinstructie heeft in die zin betrekking op de afweging van belangen en de vaststelling van feiten. Het is een algemene regel op grond waarvan het besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling wordt genomen.³⁷⁷ Het verschaft niet alleen duidelijkheid aan de betrokken medewerkers, maar ook ICT-bedrijven kunnen er in het kader van hun productontwikkeling vanuit gaan dat bepaalde standaarden door de overheid gevraagd zullen worden en anderen niet. De Rijksinstructie kan daarom invloed hebben op de rechten en plichten van deze bedrijven waardoor er van deze beleidsregel niet zomaar mag worden afgeweken.

Omdat de Rijksinstructie ook invloed kan hebben op de rechten van ICT-bedrijven binnen Europa, is deze voorafgaand aan haar inwerkingtreding genotificeerd aan de Europese commissie in het kader van de Richtlijn 98/34/EG van 22 juni 1998.³⁷⁸ De in die richtlijn opgenomen notificatieprocedure eist in artikel 8 lid 1 dat de lidstaten de Europese Commissie ieder ontwerp voor een technisch voorschrift meedelen inclusief de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is. Verplichte nationale technische voorschriften kunnen namelijk een handelsbelemmering opleveren.³⁷⁹ Bij dergelijke voorschriften is het niet langer noodzakelijk om in aanbestedingen gebruik te maken van de toevoeging “of gelijkwaardig”, mits deze voorschriften verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht.³⁸⁰ De notificatierichtlijn heeft daarom tot doel om preventief eventuele ongerechtvaardigde belemmeringen voor het functioneren van de interne markt te voorkomen. Volgens de definities die in artikel 1 lid 9 van de notificatierichtlijn worden gegeven moet onder technisch voorschrift worden verstaan: ‘een technische specificatie of andere eis, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van die lidstaat (...) van een product (...).’

Als voorbeeld van een de facto technisch voorschrift noemt de notificatierichtlijn de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat die hetzij verwijzen naar technische specificaties of andere eisen, hetzij naar beroepscodes of naar codes

³⁷⁷ Het gaat hier om een gunningsbesluit op grond waarvan een privaatrechtelijke overeenkomst met een ICT-leverancier zal worden gesloten.

³⁷⁸ De notificatie staat bekend als Kennisgeving 2008/140/NL (Ontwerp voor een Instructie rijksdienst bij aanschaf ICT-diensten of ICT-producten)
<<http://ec.europa.eu/enterprise/tris>>

³⁷⁹ In art. 23 lid 3 van Richtlijn 2004/18/EG is bepaald dat verplichte nationale technische voorschriften gebruikt mogen worden in een bestek, voorzover dat verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Dat betekent dat de nationale autoriteit het gebruik van bepaalde standaarden kan verbieden of verplicht kan stellen.

³⁸⁰ Dit volgt uit de eerste zin van artikel 23 lid 3 Richtlijn 2004/18/EG.

voor *good practices* die zelf verwijzen naar technische specificaties of andere eisen. De Rijksinstructie kan gezien worden als een bestuursrechtelijke bepaling, het is immers een beleidsregel, waarin wordt verwezen naar een lijst met technische specificaties. In plaats van het moeten notificeren van iedere technische specificatie waar het comply or explain-principe op van toepassing wordt verklaard, is er gekozen voor een eenmalige notificatie waarna de vereiste technische specificaties op de basislijst kunnen worden gezet zonder dat daarvoor steeds opnieuw een notificatieprocedure noodzakelijk is.³⁸¹ Nadat de Europese Commissie en Zweden hun bezwaren hebben geuit over de voorgenomen tekst, heeft het Nederlandse kabinet laten weten aan de Europese Commissie dat de Rijksinstructie slechts betrekking heeft op het interne besluitvormingsproces voorafgaande aan het opstellen van de gunningscriteria.³⁸² In de reactie schrijft het kabinet:

Met u is de Nederlandse regering van mening dat standaarden vrijwillig zijn en dat het standaardiseringsbeleid van de EU technologie-oplossingsneutraal is. (...) En om misverstanden te voorkomen wordt hier nog eens benadrukt dat de lijst slechts betekenis heeft voor het proces dat diegenen, die binnen de Staat der Nederlanden een ICT-product of -dienst gaan aanschaffen, doorlopen. Dit proces gaat vooraf aan de aanschaf zelf. In dat proces van interne besluitvorming kan, zoals aangegeven, ook voor andere standaarden worden gekozen.

De Rijksinstructie zou met andere woorden slechts interne werking hebben. Hierboven is echter al betoogd dat de Rijksinstructie wel degelijk externe werking kan hebben omdat ICT-leveranciers er in het kader van productontwikkeling vanuit zullen gaan dat bepaalde standaarden door de overheid gevraagd zullen gaan worden en anderen niet. In de reactie aan de Europese commissie schrijft het Nederlandse kabinet daarnaast het volgende:

Het voorgaande betekent dat in die gevallen dat de keuze van een van de standaarden uit de lijst een technische specificatie vormt in de zin van het aanbestedingsrecht de aanbestedingsstukken door de aanbestedende dienst worden aangevuld met de mededeling "of gelijkwaardige". Een dergelijke toevoeging levert op zich ook geen probleem op omdat een gelijkwaardige standaard in dezelfde mate een open standaard zal vormen als de vermelde standaard. Overigens kan in het besluitvormingsproces ook heel wel gekozen worden voor meerdere alternatieve standaarden uit de lijst.

Ongeacht welke standaard er uiteindelijk geëist zou gaan worden, zal die eis volgens het kabinet vergezeld te gaan van de toevoeging "of gelijkwaardig". Het gevolg van deze reactie is dat de overheid bij op het zelfde toepassingsgebied

³⁸¹ Zie: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&sNlang=NL&iyear=2008&inum=140&lang=EN&iBac k=2

³⁸² De reactie van het kabinet, het zogeheten 6-puntenbericht, is te vinden in de bijlage van dit onderzoek.

concurrerende open standaarden, zoals ODF en OOXML, feitelijk geen exclusieve keuze kan maken tijdens een aanbestedingsprocedure. Bij het eisen van een standaard die is opgenomen op de basislijst blijft de verplichting vanuit het Europese aanbestedingsrecht aanwezig om de referentie naar een dergelijke standaard vergezeld te laten gaan van de toevoeging ‘of gelijkwaardig’.³⁸³ Het aanbieden van een gelijkwaardige standaard is dan ook toegestaan. Het eventuele voordeel van de notificatie, namelijk dat het niet langer noodzakelijk is om gebruik te maken van die toevoeging, is door de reactie van het kabinet wellicht onbedoeld teniet gedaan. Volgens Egyedi ondermijnt het aanbestedingsrecht daarom de mogelijkheid voor een overheid om als eindgebruiker vooraf een exclusieve keuze te maken voor een specifieke standaard.³⁸⁴

6.5 Interoperabiliteit en medeoverheden

Volgens artikel 2 van de Rijksinstructie worden alleen de departementen en de batenlastendiensten geacht om de instructie in acht te nemen. De Rijksinstructie hoeft derhalve niet in acht te worden genomen door bijvoorbeeld de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de bij wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast, de Nationale Ombudsman, ZBO's, waterschappen, provincies en gemeenten. Wel fungeert de Rijksinstructie volgens de bijbehorende toelichting als voorbeeld voor de wijze waarop de medeoverheden en (semi)publieke instellingen het gebruik van open standaarden dienen te bevorderen binnen hun organisaties. Het is op het eerste gezicht onduidelijk waarom de toelichting dit noemt. Juist deze instellingen en organisaties behoren immers niet tot de normadressaat van deze Rijksinstructie en hebben dus geen direct belang bij het lezen van deze toelichting.

Het actieplan geeft aan dat er ten aanzien van de waterschappen, provincies en gemeenten voor een andere weg is gekozen: de weg van de bestuursakkoorden met het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In 1990 is de minister van Binnenlandse Zaken namelijk verantwoordelijk gemaakt voor de coördinatie en de bevordering van een doelmatige en doeltreffende inrichting van de informatievoorziening in de openbare sector.³⁸⁵ Onder de openbare sector vallen niet alleen het parlement en andere Hoge Colleges van Staat, de ministeries (en de daaronder ressorterende diensten, bedrijven en instellingen), maar ook de provincies, gemeenten (en de daaronder ressorterende diensten en bedrijven), en andere publiekrechtelijke organen, zoals waterschappen en Kamers van Koophandel. Bovendien vallen ook de zogenaamde gereguleerde sectoren hieronder, zoals het onderwijs, de organen binnen het sociale zekerheidsstelsel en de door de overheid gefinancierde ziekenhuizen.³⁸⁶ Gelet op deze bijzondere verantwoordelijkheid van de minister en de keuze voor het bestuursakkoord als instrument om de medeoverheden te binden, heeft de beleidsuitspraak voor de medeoverheden de status van beleidsmatige

³⁸³ Zie paragraaf 5.4.

³⁸⁴ Egyedi 2012, p. 28.

³⁸⁵ Besluit IVR 1990, *Stcrt.* 1991, 20.

³⁸⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32307, nrs 1-2. Aantekening 6.

richtlijn.³⁸⁷ Juridische binding van een dergelijke richtlijn ontbreekt, tenzij een door de richtlijn aangesproken actor zelf te kennen geeft de richtlijn toe te passen. Dit kan een gevolg zijn van het bestuursakkoord. In dat geval transformeert de richtlijn naar een status van interne regeling met externe werking. Daarvoor geldt dat deze als vaste gedragslijn kan binden, waarbij naleving kan worden afgedwongen via het gelijkheidsbeginsel.

Voor provincies en gemeenten is het belang van deze beleidsuitspraak vastgelegd in bestuursakkoorden over de gemeenschappelijke aanpak van maatschappelijke problemen, die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken in juni 2007 zijn gesloten tussen Rijk en VNG en een jaar later tussen Rijk en IPO.³⁸⁸

In het akkoord met de VNG staat over het beleid op het gebied van open standaarden en open source software het volgende:

*De volgende programma's en projecten worden onverkort uitgevoerd:
(...) Overheden maken als onderdeel van hun ICT-strategie gebruik van open standaarden en bij voorkeur ook van open source software. Overheden dragen daarvoor zelf de verantwoordelijkheid. Met betrekking tot het gebruik van open standaarden moet verantwoording kunnen worden afgelegd volgens het principe 'comply or explain'. Voorts worden bij aanbestedingen van software door overheden daadwerkelijk gelijke kansen gegeven aan leveranciers van open sourcesoftware.³⁸⁹*

In het later gesloten bestuursakkoord met het IPO is het kernachtiger opgenomen:

Provincies maken in lijn met het Kabinetsbeleid zoals geformuleerd in het actieplan Nederland Open in Verbinding, als onderdeel van hun ICT-strategie, gebruik van open standaarden en bij voorkeur ook van open source software.³⁹⁰

Met de koepelorganisatie van de waterschappen is met betrekking tot de beleidsuitspraak alleen het zogeheten Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en E-overheid³⁹¹ overeengekomen. Het Ministerie van BZK en de drie koepelorganisaties spreken daarin af dat het comply or explain-principe

³⁸⁷ Men zou ook kunnen verdedigen dat het met betrekking tot de basislijst om een deskundigenrichtlijn gaat. Nu het echter niet om een milieutechnisch onderwerp gaat, heeft aanwijzing 5a van de Aanwijzingen voor de regelgeving tot gevolg dat een dergelijke deskundigenrichtlijn zo min mogelijk gebruikt mag worden om gedragingen, handelingen of bevoegdheden te normeren. Bovendien zou het maar zeer de vraag zijn of de instructie over de toepassing van die basislijst zelf ook te beschouwen is als een deskundigenrichtlijn.

³⁸⁸ Zie: http://www.ipo.nl/20-Bestuursakkoord_2008_2011.html?article=8217

³⁸⁹ Samen aan de slag, p. 9.

³⁹⁰ Bestuursakkoord Rijk- provincies 2008-2011, p. 10.

³⁹¹ Zie: [http://www.uvw.nl/index.php?publicatie-details&newsdetail=20100721-70_nup-burger-en-bedrijf-centraal\(NUP versie 2.0,2009\)](http://www.uvw.nl/index.php?publicatie-details&newsdetail=20100721-70_nup-burger-en-bedrijf-centraal(NUP%20versie%202.0,2009))

gehanteerd zal worden op basis van de lijst met open standaarden die wordt opgesteld door het College Standaardisatie. In de akkoordverklaring uit december 2008 staat hierover het volgende:

Daarnaast vraagt een door alle partijen te gebruiken infrastructuur en informatiearchitectuur, om algemene toepassing van reeds ontwikkelde open standaarden. De door het College voor Standaardisatie geadviseerde standaards, zullen na vaststelling, door ons met kracht worden uitgedragen.

In het programma zelf zijn ook de afspraken uit de uitvoeringsagenda NOiV opgenomen.³⁹²

In 2009 gaven vervolgens 24 van de huidige 26 waterschappen de opdracht aan het Waterschapshuis, een gemeenschappelijke regeling van de waterschappen, om de regie ter hand te nemen voor de uitvoering van het NUP.³⁹³ Daarbij stelden de deelnemende waterschappen tevens de voor de uitvoering benodigde financiën ter beschikking. Hieruit valt af te leiden dat deze waterschappen zich bestuurlijk gebonden achten aan de afspraken in het NUP en derhalve ook aan de beleidsuitspraak inzake comply or explain. Ze conformeren zich aan de beleidsmatige richtlijn waardoor deze transformeert naar een toe te passen interne regel met externe werking.

Het bestuursakkoord tussen Rijk en IPO uit 2008 is vooraf bekrachtigd door de Provinciale Staten van alle twaalf provincies. Daarmee zijn de provincies op een andere wijze betrokken bij de uitvoering van het NOiV-beleid dan bijvoorbeeld de gemeenten. Door dit besluit hebben de provincies zich bestuurlijk verbonden aan de uitvoering van het NOiV-beleid. Uit de NOiV Monitor over het jaar 2010 blijkt dat in ieder geval bij tien provincies het comply or explain-principe ook daadwerkelijk expliciet is vastgesteld.³⁹⁴ Er is derhalve sprake van beleidsconformiteit waarbij de beleidsuitspraak voor alle betrokken provincies in ieder geval de status gekregen heeft van interne regel met externe werking. In sommige gevallen is die interne regeling getransformeerd tot beleidsregel. Zo heeft de provincie Groningen de beleidsuitspraak opgenomen in een eigen beleidsregel, waarbij tevens de regel is opgenomen dat de organisatie bij een beroep op explain moet aangeven op welke termijn of bij welke condities wel open standaarden zullen worden toegepast. De provincie noemt dat ‘Pas toe, of leg uit en ambieer’.³⁹⁵

³⁹² NUP paragraaf 2.2 (pagina 9-13).

³⁹³ Jaarverslag 2009 Vaste voet aan wal. Het feit dat twee waterschappen deze opdracht niet hebben gegeven wil overigens niet zeggen dat zij niets doen met het NUP. Daarnaast moet opgemerkt worden dat één van deze twee waterschappen, waterschap Blija buitendijks, niet is aangesloten bij de gemeenschappelijke regeling.

³⁹⁴ Zie: <https://www.ictu.nl/archief/noiv.nl/resultaten/index.html>

³⁹⁵ Provincie Groningen, Beleid en implementatie open standaarden en open source software 2010-2012.
(http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Brief/2010-24313bijlage.pdf)

Voor de gemeenten heeft de beleidsuitspraak in beginsel de status van beleidsmatige richtlijn. Over het af te sluiten principeakkoord voor het NUP heeft de VNG eind 2008 een ledenraadpleging gehouden.³⁹⁶ Alle gemeenteraden en colleges van B&W zijn daarbij gevraagd in te stemmen met het bestuursakkoord. Daarbij bleek 73% van de gemeenten zich akkoord te verklaren met het NUP en daarmee met de beleidsuitspraak inzake comply or explain.³⁹⁷ Ruim een kwart van de gemeenten is derhalve niet bereid geweest zich bestuurlijk te binden. Daarin staan ze echter niet alleen. Ook de VNG zelf laat in 2009 bij haar eigen ICT-aanbesteding weten dat zij open standaarden overbodig en onwenselijk acht omdat dit onnodig geld zou kosten.³⁹⁸

Uit onderzoek van Thaens blijkt verder dat het ontbreken van sancties tegen de partijen die zich niet houden aan de afspraken uit het NUP bij de respondenten uit zijn onderzoek de vraag oproept wat überhaupt de betekenis is van een handtekening onder het NUP.³⁹⁹ Een antwoord op die vraag kwam in 2011 van de Afdeling Bestuursrechtspraak: de VNG kan niet op grond van haar statuten de bij haar aangesloten gemeenten juridisch binden aan afspraken zoals het NUP, die zij als belangenbehartiger van gemeenten met de rijksoverheid maakt. Het NUP heeft volgens de Afdeling slechts het karakter van een politiek akkoord, waarbij de VNG heeft toegezegd zich ervoor in te zullen spannen dat gemeenten de doelen zoals de uitvoering van het actieplan NOiV zullen realiseren.⁴⁰⁰

Ook in dit onderzoek geven een aantal respondenten aan dat het feit dat er een bestuurlijk document, zoals het NUP, is ondertekend nog niet automatisch tot gevolg heeft dat het in de praktijk ook uitgevoerd gaat worden. Volgens hen staan de planmakers in Den Haag niet dicht genoeg op de praktijk waardoor het effect van dergelijke afspraken beperkt is:

*Er zijn wel inderdaad richtlijnen, Nederland in Open Verbinding en gedragscodes. Ergens op een ministerie heeft een chieff information officer daarvoor getekend. (...) Dat soort dingen worden bedacht en uitgevoerd door mensen die ver van de praktijk staan.*⁴⁰¹

Hoewel er in de bestuursakkoorden en het NUP geen gebruik is gemaakt van juridische instrumenten waarmee de gemaakte afspraken afgedwongen kunnen worden, heeft men in het NUP wel de afspraak gemaakt dat er een onderzoek zou plaatsvinden naar een toekomstig gebruik van juridische instrumenten:

Het Rijk zal onderzoeken of en hoe een wettelijke voorziening kan worden gecreëerd waarmee standaarden die bestuurlijk belangrijk worden geacht, algemeen verbindend worden gesteld voor de gehele overheid.

³⁹⁶ Zie: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=82298&ch=DEF>

³⁹⁷ Zie: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=1743&it=2>

³⁹⁸ Zie: <http://webwereld.nl/nieuws/64415/vng--open-standaarden--compleet-overbodig>

³⁹⁹ Thaens 2009, p. 37.

⁴⁰⁰ ABRvS 25 mei 2011, *LJN BQ5933*.

⁴⁰¹ Interview 08-04-2011, 2e.

Het is onduidelijk of dit onderzoek is uitgevoerd en wat daarvan de uitkomst is geweest.

Naast de twee bestuursakkoorden en het NUP is er voor het beleid uit het actieplan bovendien de eerder genoemde uitvoeringsagenda NOiV vastgesteld. Daarin wordt afgesproken dat de koepelorganisaties het belang van de beleidsuitspraak inzake comply or explain onder de aandacht brengen van hun leden:

Actie B: koepelorganisaties vragen leden mee te werken aan het principe van comply or explain and commit. Indien leden niet kunnen voldoen aan de verplichting om open standaarden te gebruiken kunnen ze hiervan afwijken indien afwijkingen gemotiveerd worden vastgelegd in hun administratie, en dat over de mate van naleving van comply or explain verantwoording wordt afgelegd in de toelichting bij het jaarverslag bij de informatie over de bedrijfsvoering. Deze manier van rapporteren sluit aan op bestaande control-cycli en procedures.

Bovendien wordt er met de koepelorganisaties een te behalen target afgesproken:

Actie C: Leden richten een beleid in op het gebied van open standaarden. In 2009 heeft 75% van de leden een beleid op het gebied van open standaarden. Het Rijk zal samen met de koepelorganisaties leden stimuleren een beleid op te stellen voor open standaarden. Het Rijk stelt samen met de koepelorganisaties een modelverklaring voor open standaarden op, die bestuurders kunnen indienen bij hun volksvertegenwoordiging.

Uit de NOiV Monitor van februari 2011 blijkt dat 71% van de respondenten (n=234) een beleid ten aanzien van het comply or explain-principe heeft vastgesteld of in voorbereiding heeft.

6.6 ZBO's en sectoren

Met de ZBO's en de sectoren onderwijs, zorg en sociale zekerheid zijn door de verantwoordelijke vakministers ondanks de aanzet daartoe in het actieplan, geen akkoorden of afspraken gemaakt inzake de hantering van het comply or explain-principe.⁴⁰² Daarmee heeft deze beleidsuitspraak ook in dit geval slechts de status van beleidsmatige richtlijn en kunnen de ZBO's en de sectoren deze naast zich neer leggen.

Daarmee is overigens niet gezegd dat er binnen de sectoren in de afgelopen jaren geen enkel beleid is gevoerd ter bevordering van de leveranciersonafhankelijkheid en de interoperabiliteit.

Voor het onderwijs had het ministerie van Onderwijs al in 2003 in haar beleidsplan 'Leren met ICT' als uitgangspunt opgenomen dat het gebruik van open standaarden

⁴⁰² Actieplan NOiV p. 14.

en open source software bevorderd moet worden.⁴⁰³ Hiervoor richtte het ministerie twee stichtingen op die in 2006 fuseerden tot de stichting Kennisnet ICT op school. Over tools voor de ontwikkeling van lesprogramma's stelt dat beleidsplan bovendien de volgende voorwaarde:

De tools moeten een open source licentie kennen en voldoen aan open standaarden.

Volgens Sleurink gaat het hier weliswaar om een beleidsuitgangspunt 'in klare taal' maar heeft het ministerie van Onderwijs vervolgens elk praktisch vervolg achterwege gelaten waardoor het bedroevend gesteld bleef met de toepassing van open source software en open standaarden in het onderwijs.⁴⁰⁴ In 2007 hebben het Forum en het College Standaardisatie een verkenning laten uitvoeren naar wenselijke acties ter bevordering van interoperabiliteit in het onderwijs.⁴⁰⁵ Daarin wordt geconstateerd dat individuele onderwijsinstellingen en de sectororganisaties niet of nauwelijks aandacht schenken aan interoperabiliteit.⁴⁰⁶ De conclusie van de verkenning is dan ook dat er in het onderwijs onvoldoende kennis is van het belang van interoperabiliteit bij het oplossen van maatschappelijke en gemeenschappelijke vraagstukken.⁴⁰⁷ Het ministerie van onderwijs wordt aanbevolen om te komen tot een goede inrichting van regie en besturing van interoperabiliteit. Het ministerie van Onderwijs is zelf echter van mening dat het maken van meer dwingende afspraken juist niet past in de sturingsrelatie die de overheid met onderwijsinstellingen heeft.⁴⁰⁸

In 2008 heeft het ministerie van Economische Zaken een verkenning laten uitvoeren naar op korte termijn uitvoerbare stimuleringsmaatregelen op het gebied van open source software en open standaarden.⁴⁰⁹ In deze verkenning wordt aangegeven dat de sectoren worden geacht het Rijksbeleid te volgen.⁴¹⁰ De meeste van de voorgestelde maatregelen sluiten dan ook aan bij de beleidsuitspraken zoals opgenomen in het actieplan NOiV.⁴¹¹ Vervolgens heeft het programmabureau NOiV in de periode tussen eind 2009 en april 2011 samen met de stichting Kennisnet diverse activiteiten verricht met als doel om in het onderwijsdomein de kennis te vergroten over de toepassing van het open ICT-beleid.⁴¹²

⁴⁰³ *Kamerstukken II* 2003/04, 25 733, nr. 95. Zie ook: Sleurink 2007, p. 153.

⁴⁰⁴ Sleurink 2007, p. 154.

⁴⁰⁵ Montenarie ea 2007.

⁴⁰⁶ Montenarie ea 2007, p. v.

⁴⁰⁷ Montenarie ea 2007, p. vii.

⁴⁰⁸ Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/29/beantwoording-kamervragen-over-gebrek-aan-open-standaarden-in-het-voortgezet-onderwijs/beantwoording-kamervragen-over-gebrek-aan-open-standaarden-in-het-voortgezet-onderwijs.pdf>

⁴⁰⁹ Knubben en Minnecré 2008.

⁴¹⁰ Knubben en Minnecré 2008, p. 1.

⁴¹¹ Dit was volgens de verkenning een randvoorwaarde waar de voorgestelde maatregelen aan moeten voldoen.

⁴¹² Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/29/beantwoording-kamervragen-over-gebrek-aan-open-standaarden-in-het-voortgezet-onderwijs/beantwoording-kamervragen-over-gebrek-aan-open-standaarden-in-het-voortgezet-onderwijs.pdf>

Voor de zorgsector is in 2009 een verkennend onderzoek uitgevoerd in opdracht van het programmabureau NOiV.⁴¹³ Ook hier komt men tot de conclusie dat er nog bijzonder weinig kennis is over het onderwerp. Organisaties zijn onbewust onbekwaam en slechts in een klein aantal gevallen maakt interoperabiliteit onderdeel uit van de strategische agenda van een zorginstelling.⁴¹⁴ In het rapport wordt daarnaast aangegeven dat beïnvloeding van beslissingen in de zorgsector het grootst zijn bij zorgorganisaties die geheel of grotendeels afhankelijk zijn van overheidsfinanciering. Men adviseert dan ook om bij grote ICT-projecten die gefinancierd worden door de overheid, de toepassing van open standaarden als harde eis te stellen.⁴¹⁵ Ook geeft men aan dat het comply or explain principe bij Europese aanbestedingen van toepassing is op organisaties in de zorg die voor meer dan 50% uit publieke middelen gefinancierd worden.⁴¹⁶ Dat laatste lijkt te berusten op een onjuiste interpretatie van het actieplan en/of de Rijksinstructie. De toepassing van het comply or explain principe is niet afhankelijk van de vraag of het gaat om een Europese aanbesteding of om een aanbestedende dienst.

Zoals gezegd zijn er met de ZBO's en de sectoren geen aanvullende afspraken gemaakt waarmee de urgentie en het belang van de beleidsuitspraken duidelijk kon worden gemaakt. Met het verstrijken van de tijd neemt bovendien de bestuurlijke binding (voor zover deze er voor de ZBO's en sectoren al was) aan het actieplan af.

6.7 Open standaarden

Naast het vragen om specifieke open standaarden die op de comply or explain lijst staan, oftewel de versies van standaarden waar de te leveren software gebruik van zou moeten maken, is het ook mogelijk om ten aanzien van de niet specifiek genoemde koppelvlakken te eisen, dan wel te wensen, dat deze gebruik maken van open standaarden. Een organisatie kan immers van tevoren nog niet weten welke applicaties er in de toekomst noodzakelijk zijn en van welke standaarden deze gebruik zullen maken. Rothenberg, Botterman en Van Oranje-Nassau omschrijven interoperabiliteit daarom vooral als een open-eind-aanpak, aangezien het de samenwerking mogelijk moet maken tussen nieuwe en onvoorziene systemen.⁴¹⁷ Het is dan verstandig, zeker met het oog op eventuele toekomstige wijzigingen, om te eisen dat de software voor al haar koppelvlakken, en dus niet alleen voor de koppelvlakken die tijdens de aanbestedingsprocedure relevant leken, gebruik maakt van open standaarden. Een dergelijke eis heeft een heel ander doel dan de comply or explain-instructie. Die laatste is in zijn uitwerking vooral prescriptief en wil interoperabiliteit bevorderen door te harmoniseren. Het lijkt ook meer gericht te zijn op het harmoniseren van de samenwerking tussen overheden. De meer algemenere

aan-open-standaarden-in-het-voortgezet-onderwijs.pdf

⁴¹³ Seyffert ea 2009.

⁴¹⁴ Seyffert ea 2009, p. 23, 26.

⁴¹⁵ Seyffert ea 2009, p. 36.

⁴¹⁶ Seyffert ea 2009, p. 40.

⁴¹⁷ Rothenberg, Botterman en Van Oranje-Nassau 2008, p. 74.

eis om open standaarden is daarentegen niet gericht op harmonisatie. Het schrijft de kenmerken voor waar de mogelijk te leveren en te gebruiken standaarden aan moeten voldoen, terwijl het daardoor ook de interoperabiliteit kan bevorderen. Het nadeel van deze methode is overigens wel dat een algemene eis of wens om open standaarden tijdens de gunningsfase moeilijk controleerbaar is voor een aanbestedende dienst. Indien een gegadigde in zijn offerte aangeeft te zullen voldoen aan die eis of wens heeft men vooraf geen enkele duidelijkheid over de standaarden en versies die door de leverancier bedoeld zijn. Bovendien zou de leverancier kunnen aangeven een andere definitie aan te houden waardoor de standaarden niet voldoen aan de definitie van het NOiV. Overigens zou een aanbestedende dienst dan mogelijk wel achteraf de leverancier kunnen dwingen om eventuele gesloten standaarden in de geleverde producten alsnog open te maken.

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven bestaan er meerdere definities voor de term open standaard. Indien de definitie van het NOiV gevolgd wordt dan hebben de standaarden de volgende hierna te bespreken vier kenmerken: open besluitvormingsprocedure, eenvoudige beschikbaarheid, geen intellectuele eigendom claims en geen beperkingen voor hergebruik.

1. Open besluitvormingsprocedure. Dit kenmerk zorgt ervoor dat de aanbestedende organisatie niet afhankelijk is van één partij voor het beheer en de doorontwikkeling van de standaard. De open besluitvormingsprocedure maakt het mogelijk dat bij het beheer en de doorontwikkeling rekening zal worden gehouden met diverse belangen. Het biedt de aanbestedende organisatie zelf ook de theoretische mogelijkheid om eventueel invloed uit te oefenen op de ontwikkelingsrichting van de standaard.
2. Eenvoudig beschikbaar. Publicatie van een standaard maakt het mogelijk dat de standaard onafhankelijk van de beheerder kan worden geïmplementeerd. Hierdoor is de aanbestedende organisatie niet afhankelijk van één organisatie bij het uitwisselen van gegevens. Met name in informatieketens waarin veel partijen participeren is het bevorderlijk voor de toegankelijkheid dat de standaard is gepubliceerd. Wanneer gegevens voor langere tijd worden vastgelegd, zorgt de beschikbaarheid van de beschrijving van het bestandsformaat ervoor dat de gegevens ook in de toekomst kunnen worden geopend.
3. Geen intellectuele eigendom claims. Voor het gebruik van standaarden worden geen licentiegelden op basis van intellectuele eigendomsrechten in rekening gebracht. Dit zorgt ervoor dat er geen financiële drempel voor andere deelnemers in de informatieketen en voor andere softwareontwikkelaars is om de standaard te implementeren of zelfs maar te gebruiken. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor de toekomstige beschikbaarheid van overheidsinformatie. Dit is ook een randvoorwaarde voor het kunnen implementeren van de standaard in open source software.
4. Geen beperkingen voor hergebruik. Beperkingen betreffende het hergebruik van de standaard kan bepaalde partijen binnen de

informatieketen uitsluiten van het gebruik van de betreffende standaard. Een standaard zou bijvoorbeeld alleen voor overheidspartijen kunnen gelden. Indien dan marktpartijen in de informatieketen zitten, dan zijn deze in dat geval uitgesloten van het gebruik van de standaard. Voor een aanbestedende organisatie kan dit betekenen dat organisaties en instellingen waaraan zij gegevens verstrekt of waarvan zij gegevens ontvangt geen gebruik kunnen maken van de standaard. In dat geval kan de standaard veel minder toegevoegde waarde hebben voor de aanbestedende organisatie. Ook dit kenmerk is een randvoorwaarde voor het implementeren van de standaard in open source software.

Dat de overheid belang hecht aan open standaarden werd in 2001 al duidelijk met de motie Vendrik. Op een aantal plaatsen in het actieplan wordt daarom ook gesteld dat het gebruik van open standaarden al de norm is.⁴¹⁸ Dat dit ook na afloop van het actieplan het geval blijft blijkt uit de *Digitale Agenda.nl*, de ICT-agenda voor de jaren 2011-2015, waarin door het kabinet is aangegeven dat ook voor de komende jaren het vragen om open standaarden bij de aanschaf van ICT-producten en -diensten de norm blijft.⁴¹⁹ Voor de Rijksoverheid heeft deze beleidsuitspraak de status van interne regel. In de uitvoeringsagenda NOiV valt ten aanzien van de medeoverheden het volgende te lezen:

Actie D: De koepelorganisaties dragen actief het belang uit van open standaarden aan de leden. Leden die vragen hebben over open standaarden worden zonodig doorverwezen naar het programmabureau NOiV. Koepelorganisaties en het Rijk zullen organisaties die op dit gebied uitvoerend zijn, bijvoorbeeld Kenniscentrum, eGem, i-teams, waterschapshuis en GBO-provincies vragen de principes op het gebied van open standaarden uit te dragen.

De beleidsuitspraak heeft gelet op deze afspraak ten opzichte van de medeoverheden de status van beleidsmatige richtlijn. De medeoverheden kunnen deze beleidsuitspraak naast zich neer leggen. De uitvoeringsagenda NOiV geeft aan dat er op het gebied van open standaarden al veel wordt gedaan door gemeenten, provincies en waterschappen. Zowel leveranciers als afnemers lijken over het algemeen geen tot weinig bezwaren te uiten over nut en noodzaak van open standaarden.⁴²⁰ Uit een onderzoek uit 2007 van Marketcap onder 350 (semi-) overheidsorganisaties blijkt echter dat slechts bij 27% van de respondenten open

⁴¹⁸ Zie ook Sleurink 2010, p. 36, waarin Tweede Kamerlid Charlie Aptroot wordt aangehaald die van mening is dat het belang van open standaarden dusdanig onbetwist is dat er wat hem betreft niet meer over gesproken hoeft te worden.

⁴¹⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, nr 29515 nr 331, bijlage.

⁴²⁰ Zo bestaat er het leveranciersmanifest open standaarden dat in 2010 door een aantal leveranciers is ondertekend. Dat beleidsconformiteit niet hetzelfde is als gedragsconformiteit bleek overigens begin 2011 toen er tien ondertekenaars van de lijst werden verwijderd omdat zij de afspraken van het manifest niet nakwamen; zie: <https://noiv.nl/actueel/nieuws/2011/02/10/lijt-met-ondertekenaars-leveranciersmanifest-geactualiseerd/>

standaarden altijd worden meegenomen in procedures en protocollen bij aanbestedingen in hun organisatie. Bij 38% is dat soms het geval en bij 30% is dat nooit het geval.⁴²¹

Schellekens wijst er bovendien op dat beleid om open standaarden in te voeren helemaal niet wordt gedragen door een brede basis in de samenleving. Bedrijven en overheden vrezen volgens hem dat hun posities gebaseerd op gemonopoliseerde standaarden worden aangetast waardoor de adoptie van open standaarden mogelijk vertraagd zal kunnen worden.⁴²² Bovendien is er de in hoofdstuk 1 aangehaalde onduidelijkheid over de definitie van open standaarden hetgeen mogelijk ten koste gaat van de effectiviteit van de beleidsuitspraak.⁴²³

6.8 Conformiteitsmeting: toepassing van comply or explain

In de tabellen 7, 8 en 9 zijn de resultaten opgenomen van het onderzoek naar de toepassing van standaarden en specificaties die op de basislijst staan.⁴²⁴ Daarbij is uitgegaan van de tot 19 november 2009 bijgewerkte lijst. De standaarden en specificaties op deze lijst worden hierna ook wel de lijststandaarden genoemd.

Van alle onderzochte aanbestedingen (n=80) blijkt er in 32,5% geen mogelijkheid te zijn om een lijststandaard toe te passen omdat er in die gevallen geen raakvlak was met een functioneel toepassingsgebied zoals dit is opgenomen in de basislijst. In de 54 overige gevallen (67,5%) was het dus mogelijk om een lijststandaard te eisen.

In tabel 8 is te zien dat uiteindelijk in 20 gevallen (35,7%) daadwerkelijk toepassing is gegeven aan het comply or explain-principe, bijvoorbeeld door te verwijzen naar toepassing van de basislijst of door specifiek een lijststandaard te eisen dan wel te wensen. Het meest genoemd worden de lijststandaarden ODF (twaalf maal) en de webrichtlijnen (vijf maal). De vraag om StUF, PDF en/of ISO 27001 komt met 3, 3 en 2 maal veel minder vaak voor.

Daarbij valt op dat er in 2 bestekken in meer algemene zin verwezen wordt naar toepassing van de lijststandaarden:

Opdrachtnemer dient gebruik te maken van gebruik Open Standaarden zoals verwoord op www.forumstandaardisatie.nl, tenzij dit goed onderbouwd en slechts

⁴²¹ Het actieplan spreekt op pagina 7 met een verwijzing naar het Marketcap onderzoek over een percentage van 55% waarbij open standaarden worden meegenomen. Dit percentage blijkt een fout te zijn in paragraaf 8.3.3 van het onderliggende Marketcap onderzoek. Na optelling van de percentages van respondenten die het altijd meenemen (27%) en de respondenten die dat soms doen (38%), is te zien dat het gaat om 65% van de organisaties. Slechts een minderheid van dat aantal geeft dus aan dat ze altijd vragen om open standaarden. Het actieplan is op dit punt te optimistisch.

⁴²² Schellekens 2009, p. 195.

⁴²³ Tegengestelde signalen kunnen tot gevolg hebben dat een keuze wordt uitgesteld of afgesteld.

⁴²⁴ Zie: <http://www.open-standaarden.nl/open-standaarden/lijsten-met-open-standaarden/lijst-voor-pas-toe-of-leg-uit/>

*om zeer gewichtige redenen (technisch en/of financieel) niet mogelijk is ("comply or explain", zie voor verklaring van dit principe ook www.forumstandaardisatie.nl). De Open Standaarden dienen zowel ingezet te worden bij de dienstverlening (dus interfaces en communicatie tussen componenten van de dienstverlening) als in koppelvlakken en communicatie naar entiteiten buiten de dienstverlening.*⁴²⁵

In deze gevallen legt men de verantwoordelijkheid voor het naleven van de comply or explain- instructie min of meer neer bij de leverancier. Het is in die zin vergelijkbaar met de vaker voorkomende eis dat de te leveren producten voldoen aan de Nederlandse wet- en regelgeving. Probleem hierbij is natuurlijk dat het voldoen aan dergelijke eisen moeilijk te controleren is in de gunningsfase. Opvallend is bovendien dat er in die twee aanbestedingen geen direct raakvlak lijkt te zijn met een functioneel toepassingsgebied zoals opgenomen in de basislijst. De instructie is dus eigenlijk niet toepasbaar en het stellen van deze eis lijkt daarmee onnodig te zijn. Deze gevallen staan daarom in tabel 7 als een 'Nee' vermeld terwijl ze bij tabel 8 niet terug komen onder 'Niet van toepassing'.

	Frequentie	Percentages (n=80)
Ja	54	67,5
Nee	26	32,5
Totaal	80	100,0

Tabel 7: mogelijkheid tot het eisen van een lijststandaard

	Frequentie	Percentages (n=80)	Relevante frequenties	Relevante Percentages (n=56)
Ja	20	25,0	20	35,7
Nee	36	45,0	36	64,3
Niet van toepassing	24	30,0		
Totaal	80	100,0		100,0

Tabel 8: comply toegepast, lijststandaard geëist

Wanneer binnen de onderzochte aanbestedingen gekeken wordt naar een onderverdeling in organisaties en sectoren, dan valt op dat vooral in de aanbestedingen van de provincies het gebruik van lijststandaarden is geëist van leveranciers. In de twee gevallen waarbij dit mogelijk was blijken ze dit ook daadwerkelijk te hebben gedaan. Op Rijksniveau ligt de toepassing op 46,2% (n=13), bij gemeentes op 34,8% (n=23) en bij waterschappen op 33,3% (n=3). Uit de resultaten blijkt tevens dat de mate van toepassing aanzienlijk lager ligt bij aanbestedingen van organisaties waarvoor het comply or explain-principe niet is

⁴²⁵ Tekst is letterlijk afkomstig uit een onderzocht bestek.

verankerd in bestuursakkoorden of beleidsregels. Gemiddeld vraagt men daarbij in 20% van alle aanbestedingen waarbij dat mogelijk was geweest (n=15) om de lijststandaarden.⁴²⁶ Ter vergelijking: bij de aanbestedingen van organisaties waarvoor het principe wel is verankerd, ligt het gemiddelde op 41,5% (n=41). Het in verhouding laagste niveau van toepassing is aan te treffen bij de onderwijssector waar slechts in een van de 9 relevante gevallen sprake is van een lijststandaard of van verwijzing naar de basislijst. Dat komt neer op 11%.

Organisatie		Comply		
		Ja	Nee	Totaal
gemeente	Frequentie	8	15	23
	% binnen organisatie	34,8%	65,2%	100,0%
provincie	Frequentie	2	0	2
	% binnen organisatie	100%	0	100,0%
Rijk	Frequentie	6	7	13
	% binnen organisatie	46,2%	53,8%	100,0%
waterschap	Frequentie	1	2	3
	% binnen organisatie	33,3%	66,7%	100,0%
Subtotaal 1	Frequentie	17	24	41
	% binnen organisatie	41,5%	58,5%	100,0%
onderwijs	Frequentie	1	8	9
	% binnen organisatie	11,1%	88,9%	100,0%
zorg	Frequentie	1	2	3
	% binnen organisatie	33,3%	66,7%	100,0%
Overige	Frequentie	1	2	3
	% binnen organisatie	33,3%	66,7%	100,0%
Subtotaal 2	Frequentie	3	12	15
	% binnen organisatie	20%	80%	100,0%
Totaal	Frequentie	20	36	56
	% binnen organisatie	35,7%	64,3%	100,0%

Tabel 9: organisaties die waar dat mogelijk was vragen om een of meer lijststandaarden

6.9 Explain: de uitleg in de jaarverslagen

In de 36 gevallen waarbij een lijststandaard gevraagd had kunnen worden maar dit desondanks achterwege is gebleven zijn in de onderzochte documenten geen verwijzingen gevonden naar een mogelijke uitleg waarmee het achterwege laten van de vraag om de lijststandaard verantwoord had kunnen worden. Bij het verschijnen van de jaarverslagen over het jaar 2010 is daarom onderzocht of er in die

⁴²⁶ Zie subtotaal 2 in tabel 16.

jaarverslagen of in eventuele bijlages sprake was van een verantwoording over het niet gebruiken van de lijststandaarden.

De 36 aanbestedingen waren afkomstig van 30 verschillende organisaties. Daarvan bleken er drie organisaties om uiteenlopende redenen geen jaarverslag te hebben.⁴²⁷

Nadat de 27 jaarverslagen zijn opgevraagd en vervolgens integraal zijn doorgelezen, bleek dat er in geen enkel jaarverslag een verantwoording was opgenomen betreffende de toepassing van de basislijst.

Naast bovengenoemde 36 explain gevallen waren er zoals gezegd 20 comply gevallen (zie tabel 8) waarvan er bij 18 bestekken ook concreet gevraagd is om een lijststandaard.⁴²⁸

Van deze 18 gevallen is getracht te achterhalen of uiteindelijk ook daadwerkelijk de geëiste danwel gewenste standaard geleverd is. Bij vijf organisaties was er sprake van een non-respons. Daarnaast was er in een geval sprake van een weigering om mee te werken aan het onderzoek en in een geval kon de benaderde organisatie geen uitsluitsel geven.

Van de 11 resterende reacties op het informatieverzoek gaven er acht respondenten aan dat het ingekochte ICT-product ook daadwerkelijk ondersteuning gaf aan de geëiste lijststandaard. Bij de drie gevallen waarbij het ingekochte ICT-product uiteindelijk toch geen gebruik maakte van de geëiste lijststandaarden gaven de respondenten aan dat dit veroorzaakt werd doordat de leverancier weigerde om de gevraagde open standaard te ondersteunen. Dat leveranciers weigeren om open standaarden te ondersteunen is iets wat vermoedelijk vaker voorkomt. In de NOiV-monitor noemen 53 % van de overheidsorganisaties (n=234) dit namelijk als voornaamste hindernis met betrekking tot het gebruik van open standaarden.⁴²⁹

Om een meer volledig beeld te krijgen van het comply or explain-principe is er ten aanzien van deze drie respondenten nog onderzocht of zij in hun jaarverslag, hoewel het principe ze daartoe niet verplicht, een melding hebben gemaakt van het achteraf toch niet inkopen van de geëiste lijststandaard. Bij alle drie deze organisaties was er geen sprake van een dergelijke melding.

⁴²⁷ Een organisatie gaf aan het verslag nog niet af te hebben, een organisatie was nog steeds in oprichting waardoor er geen jaarverslag zou komen en een organisatie gaf aan niet meer aan jaarverslagen te doen en zich te beperken tot een jaarrekening. Deze drie organisaties hebben ieder voor zich één ICT gerelateerde aanbesteding gedaan gedurende de toetsperiode.

⁴²⁸ Bij 2 van deze 20 gevallen werd in het algemeen verwezen naar toepassing van de lijst en werd er dus niet een specifieke standaard geëist. Bovendien was er juist bij deze twee gevallen ook geen sprake van een verplichting tot toepassing van het regime.

⁴²⁹ NOiV-monitor 2011, p. 19.

	Frequentie	Percentages (n=18)	Relevante frequenties	Relevante Percentages (n=11)
Ja	8	44,4	8	72,7
Nee	3	16,7	3	27,3
Weet niet	1	5,5		
Weigering	1	5,5		
Non respons	5	27,8		
Totaal	18		11	100,0

Tabel 10: na comply is de geëiste standaard ook daadwerkelijk ingekocht

6.10 Conformiteitsmeting: open standaarden

Wanneer in het kwantitatieve onderzoek gekeken wordt naar de vraag in een bestek om software te leveren die gebruik maakt van open standaarden dan is in tabel 11 te zien dat er in 36 gevallen (45%) sprake is van een wens of eis om open standaarden. In de overige 44 gevallen (55%) is er dus geen sprake van een vraag om open standaarden. Dit wil overigens niet zeggen dat er onder deze 44 gevallen in het geheel geen vraag is geweest om toepassing van specifieke open standaarden. Bij vier van deze procedures was er bijvoorbeeld wel sprake van de vraag om een specifieke standaard uit de basislijst, maar liet men na om ook ten aanzien van andere mogelijke koppelvlakken te eisen of te wensen dat die gebruik maken van open standaarden.

	Frequentie	Percentages (n=80)
Ja	36	45,0
Nee	44	55,0
Totaal	80	100,0

Tabel 11: open standaard toegepast

In tabel 12 is te zien dat bij vrijwel alle onderzochte aanbestedingen op een vergelijkbare wijze wordt omgegaan met het meenemen als eis of wens van open standaarden in Europese aanbestedingen, met de onderwijssector als negatieve uitzondering omdat daar slechts in 22,2% (n=18) wordt gevraagd om open standaarden. Deze sector trekt het gemiddelde dan ook flink omlaag. In de onderzochte aanbestedingen van Rijk (n=16) en provincies (n=5) worden daarentegen in een kleine meerderheid (respectievelijk 56,2% en 60%) van de gevallen gevraagd om software waarbij gebruik wordt gemaakt van open standaarden.

Organisatie		Open standaard toegepast		
		ja	nee	Totaal
gemeente	Frequentie	14	15	29
	% binnen organisatie	48,3%	51,7%	100,0%
onderwijs	Frequentie	4	14	18
	% binnen organisatie	22,2%	77,8%	100,0%
overige	Frequentie	2	2	4
	% binnen organisatie	50,0%	50,0%	100,0%
provincie	Frequentie	3	2	5
	% binnen organisatie	60,0%	40,0%	100,0%
rijk	Frequentie	9	7	16
	% binnen organisatie	56,2%	43,8%	100,0%
waterschap	Frequentie	2	2	4
	% binnen organisatie	50,0%	50,0%	100,0%
zorg	Frequentie	2	2	4
	% binnen organisatie	50,0%	50,0%	100,0%
Totaal	Frequentie	36	44	80
	% binnen organisatie	45,0%	55,0%	100,0%

Tabel 12: organisatie en open standaard toegepast

6.11 Awareness-knowledge

Op de vraag aan de respondenten of men wel eens had gehoord van de Rijksinstructie of van het comply or explain-principe kwamen uiteenlopende antwoorden. Zo zei een respondent van een grote gemeente hierover:

Het zegt me wel wat. Ik ken de instructie niet, maar het is meer een soort van werkmethode. Dit is het en je doet er wat mee en zo niet, dan kom je het maar uitleggen. Maar die rijksinstructies zeggen mij niets en ik kan me voorstellen dat die al dan niet geheel of gedeeltelijk in gemeentelijk informatiebeleid zijn verwerkt, maar dat durf ik niet hardop te zeggen. Ik ben er wel eens doorheen geakkerd, maar dat is ook zo 'n ding. Driekwart begrijp ik niet. En dan ook nog over ICT, dat maakt het niet altijd leesbaarder voor de gemiddelde leek.⁴³⁰

Een ander geeft aan dat de instructie verwerkt is in het eigen beleid en er sprake is van beleidsconformiteit:

Ja, daar heeft onze ICT-beleidsmedewerker, dus niet een inkoper, een beleidsnotitie voor opgesteld. Die heeft daar naar gekeken en dat verwerkt in zijn beleid over

⁴³⁰ Interview 22-02-2011.

*open source en open standaarden. Hoe het er precies in verwerkt is, kan ik niet uit mijn hoofd zeggen. (...) Het beleid vormt een referentiekader en niet de instructie. De instructie is wel op een of andere manier verwerkt in het beleid. Maar hoe precies durf ik niet te zeggen. Of een sterk aftreksel of een slap aftreksel daarvan is, dat weet ik niet. Dan moet ik het beleid nakijken.*⁴³¹

Een aantal respondenten gaf aan de instructie en de basislijst voor hun organisatie feitelijk overbodig te vinden omdat zij als beleid hebben dat er altijd gevraagd wordt om open standaarden:

*Het meenemen van open standaarden in aanbestedingen is verder prima. Wij zien het voordeel daarvan. Als je dan gaat zeggen dat er een instructie is dat het moet uitleggen aan de Tweede Kamer als je het niet doet, heeft dat niet zo veel meerwaarde. Dat biedt ons geen kader waardoor we iets meer of beter zouden kunnen doen.*⁴³²

Een andere respondent gaf aan dat de mogelijkheid tot afwijken wel uit de Rijksinstructie weggehaald mocht worden. Er moet volgens deze respondent gewoon gekozen worden voor een eenduidige regeling waarbij er een duidelijke keuze gemaakt wordt voor toepassen van open standaarden zonder mogelijkheid voor een aanbestedende dienst om daar dan weer vanaf te wijken:

*Comply or explain, dat bedoelde ik. Dat heeft te maken met die toepasbaarheid binnen [onze organisatie] van open standaarden en van open source. Volgens mij is het met name ook open standaarden wat wordt bedoeld. Comply or explain. Ik denk dat je dat weg moet halen. Of we passen het toe, of we passen het niet toe. Klaar. Leuk initiatief van Van Heemskerk. Je ziet ook niet dat het NOiV strikt gaat optreden. Je ziet het helemaal niet. (...) Dan denk ik ook: 'Ja jongens, kom op. Er wordt teveel gepraat. Doe eens wat.' Wij weten nu niet hoe wij moeten inkopen.*⁴³³

Eén respondent is van mening dat het comply or explain-principe voornamelijk ideologisch van aard is. Doel en opzet van de basislijst met standaarden is volgens deze respondent onduidelijk waardoor toepassing in de praktijk achterwege blijft:

*Ik heb er in een ander project weleens naar gekeken. Als je er ook naar kijkt staat er zoveel door elkaar heen en zonder duidelijk doel. Daarom blijft het op een gegeven moment iets wat in de praktijk eerder ideologisch is dan dat het praktisch toepasbaar is of dat je er iets mee kan.*⁴³⁴

Van de vijftien respondenten waren er zes die van de instructie of het principe gehoord hadden. Er waren drie die niet helemaal zeker wisten of ze het kenden en

⁴³¹ Interview 08-04-2011, 1^e.

⁴³² Interview 18-05-2011, 1^e.

⁴³³ Interview 01-04-2011.

⁴³⁴ Interview 18-04-2011.

vier respondenten gaven aan nog nooit van de instructie of het principe gehoord te hebben.

Hoewel er ten aanzien van de comply or explain instructie dus in een aantal gevallen sprake was van awareness-knowledge, men wist in ieder geval van het bestaan van de instructie of het principe af, bleken slechts een klein aantal respondenten op de hoogte te zijn van de rol van het College Standaardisatie. Van de vijftien respondenten waren er uiteindelijk slechts drie die van het College Standaardisatie hadden gehoord, en waarbij dus sprake was van awareness-knowledge:

*Ik heb ervan gehoord. De rol weet ik ook wel. Wij gebruiken alleen de uitkomst van het College en wat zij adviseren op diverse punten. Dat gebruiken we als we kijken naar hoe we interfaces maken tussen systemen, hoe we opslag doen van gegevens en documenten enzovoort. Dan voldoen we aan die open standaarden.*⁴³⁵

De meeste respondenten gaven echter aan de rol van het College Standaardisatie niet te kennen:

*Nee. Er zijn vele clubjes die zich bezig houden met het bevorderen der open standaarden in Nederland en ver daarbuiten en deze naam heb ik nog niet bewust gehoord. Vast wel ergens in een of ander artikelletje.*⁴³⁶

Een klein aantal van de respondenten verwart het College Standaardisatie met het programmabureau NOiV.

*Ik ken alleen Nederland Open in Verbinding. De voorschriften die daar liggen nemen wij mee in de ICT-aanbestedingen. Het beleid is er natuurlijk, overheidsbeleid, als het gaat om open standaarden en open source. Daarom betrekken wij dat ook in onze stukken en de uitvragen die wij doen. Wat is het College van Standaarden?(...) Het is niet een college waarmee we dagelijks contact hebben, zeg maar. Nogmaals, voor ons zit het achter NOiV.*⁴³⁷

Het lijkt er dus op dat het verdelen van activiteiten uit het actieplan over meerdere organisaties niet heeft bijgedragen aan een grotere awareness-knowledge onder de respondenten.

6.12 Analyse van de beïnvloedende factoren

Door middel van het kwalitatieve onderzoek is getracht een antwoord te vinden op de vraag welke factoren een rol spelen bij het vormen van een houding tot de twee beleidsuitspraken die in dit hoofdstuk worden behandeld. Voor de weergave van de

⁴³⁵ Interview 13-04-2011.

⁴³⁶ Interview 18-04-2011.

⁴³⁷ Interview 18-05-2011, 1e.

resultaten is dezelfde indeling aangehouden als in het voorgaande hoofdstuk: juridische factoren, financieel-economische factoren, technische factoren en factoren die verband houden met kennis en ervaring.

6.12.1 Juridisch

Als antwoord op de vraag of de organisatie tijdens de besluitvorming beleid volgt ten aanzien van interoperabiliteit en open standaarden, gaven de meeste respondenten aan zelf een intern beleidsstuk te hebben op het gebied van open standaarden:

*Ja, we hebben een beleid over open source en open standaarden. Open standaarden willen we het liefst altijd toepassen. Open source, bij nieuwe aanschaffingen wordt het altijd meegegeven dat we daar open voor staan. (...) Ja, het is een intern beleidsstuk.*⁴³⁸

Het hebben van een intern beleidsstuk is echter geen garantie voor gedragsconformiteit. Niet alle respondenten wisten tijdens het interview te reproduceren wat er dan precies in dat beleidsstuk staat beschreven:

*Even heel diep nadenken. Er liggen natuurlijk allerlei beleidskaders en richtlijnen en die stapel is ongeveer vuistdik. Er liggen ook vanuit de politiek wat voorschriften. Wij moeten conform handelen. Maar wat er exact instaat, durf ik niet hardop te zeggen. Op een goed moment was het: open source en open standaarden staat voorop en dat moet altijd terugkomen. Later was het: geen open source meer, want we moeten eerst de winkel op orde hebben, open standaarden geldt nog steeds. Wat daar nu op dit moment de exacte status van is, moet ik schuldig blijven.*⁴³⁹

Op de vraag of meer juridische sturing, bijvoorbeeld in de vorm van een wettelijke verplichting tot het gebruik van open standaarden, een groter effect zou hebben in de organisatie waren de antwoorden uiteenlopend. Een respondent gaf aan dat ze dan juist het tegenovergestelde zouden gaan doen:

*Nee, ik heb niet het idee dat dat hier in de organisatie werkt. Niet als het moet, nee. Misschien naar de buitenkant. Misschien zetten we wel Pdf's op onze website, dat soort dingen. Als het moet, dan doen we het niet.*⁴⁴⁰

Volgens een andere respondent zullen de organisaties bij een wettelijke verplichting juist gaan proberen om daarvan de grenzen op te zoeken zodat men zich er niet aan hoeft te houden. Het is volgens hem beter om zelf, als planmaker, het goede voorbeeld te geven:

⁴³⁸ Interview 08-04-2011, 1^e.

⁴³⁹ Interview 22-02-2011.

⁴⁴⁰ Interview 25-02-2011.

*Een goed voorbeeld werkt veel beter. Dan zie je dat mensen eigenlijk vanzelf beginnen met dat soort ideeën. Dwingen werkt niet. Daar geloof ik helemaal niks van. Want bij scherpere regels gaan mensen ook dingen bedenken om er weer onderuit te komen.*⁴⁴¹

Een respondent geeft aan dat het heel erg afhangt van de omstandigheden van het geval. Voor zijn eigen organisatie ziet hij geen meerwaarde omdat het in het eigen interne beleid al stevig verankerd is:

*Gaan we minder hard rijden als er een snelheidsbeperking is ingesteld? Soms wel, soms niet. Gezien de huidige bewuste manier waarop naar toepassing van open source en open standaarden gekeken wordt, zie ik niet echt een meerwaarde in een verplichting voor ons. Het is niet vrijblijvend, het is onze ICT-architectuur meegenomen. In elk inkoopproces is het standaard geregeld. We doen daar het maximale en een verplichting draagt niet bij tot ander gedrag.*⁴⁴²

Een aantal respondenten gaf daarentegen aan een wettelijke verplichting zeer toe te juichen omdat er dan voor de organisaties geen excuus meer is om het niet te doen. Zij gaan pas iets doen met open standaarden indien het aan hen als organisatie dwingend wordt opgelegd. Klaarblijkelijk beschouwen deze respondenten het huidige comply or explain-principe voor hun eigen organisatie als onvoldoende dwingend. Eén respondent zei hier het volgende over:

*Het is ook nog geen harde verplichting. Als het harde verplichting zou zijn en we zouden er op getoetst worden, dan zou ik er ook wel achteraan gaan. Ik heb het er wel eens over. Het leeft wel, maar het is geen hard beleid (...) Als overheid moet je dingen verplicht stellen. Dat is heel apart, maar anders werkt de overheid niet. Dat is echt zo. Dat is heel apart. Je moet ambtenaren gewoon kadertjes geven.*⁴⁴³

Een wettelijke verplichting zou volgens sommige respondenten in ieder geval wel kunnen helpen bij het in beweging krijgen van leveranciers:

*Dus ik denk dat dat wel zou kunnen helpen. Want als dat echt wettelijk verplicht zou zijn, dan zou je ook meer kunnen afdwingen bij de leverancier dat het allemaal open standaarden zijn. Dan kan ik me voorstellen dat leveranciers meer moeite gaan doen om hun standaard daar ook te kunnen toevoegen. Dat betekent wel dat ze aan een aantal randvoorwaarden moeten voldoen. Dus ik denk dat dat wel zou kunnen helpen.*⁴⁴⁴

Het niet kunnen koppelen van verschillende applicaties moet daarbij volgens een aantal respondenten vooral een probleem gaan worden van de leveranciers en niet

⁴⁴¹ Interview 25-02-2011.

⁴⁴² Interview 18-05-2011, 1e.

⁴⁴³ Interview 01-04-2011.

⁴⁴⁴ Interview 18-03-2011.

van de afnemers. Een respondent ziet daarbij zelfs het uitdelen van boetes aan onwillige leveranciers als ultiem dwangmiddel:

*Ja, maar je moet ergens beginnen. Bijvoorbeeld als je, nouja die Open Office die er is, als je daar nou mee zou beginnen, van nou wij gaan er gewoon mee werken! En leveranciers die er niet aan kunnen koppelen die hebben een probleem. En niet andersom. Dan zou je eigenlijk boetes moeten uitdelen. Ja, waarom niet?*⁴⁴⁵

Ook geeft een respondent aan dat een wettelijke verplichting zowel voor leveranciers als voor de overheid noodzakelijk is om de tegengestelde beweging, het verwerven van producten die werken met gesloten standaarden, zo veel mogelijk te stuiten:

*Als het verplicht wordt, zal er zeker meer gebruik van gemaakt gaan worden. Op dit moment is het heel simpel zo dat ik nog steeds zie dat er verschillende bedrijven maar ook grote instanties, gemeentes, juist de stap terug maken en niet naar open standaarden gaan, maar er van afstappen.*⁴⁴⁶

6.12.2 Financieel-economisch

Uit eerder onderzoek van Zhu is gebleken dat bij open standaarden zowel de verwachte kosten van de adoptie, de feitelijke ingebruikname van een andere standaard, als ook de extra kosten van de migratie een significante barrière opwerpen bij de invoering van systemen die gebruik maken van open standaarden.⁴⁴⁷ Vrijwel alle respondenten geven aan dat ze die extra kosten op voorhand al neerleggen bij de gegadigde leveranciers waardoor in de praktijk de huidige leverancier een extra voordeel kan hebben:

*Dan gaan we opnieuw aanbesteden, waarbij de leverancier ook de verantwoordelijkheid krijgt om mee te denken en in een aanbieding mee te nemen welke extra kosten zijn verbonden om de koppeling weer tot stand te brengen, om datamigratie, om te zorgen dat het straks ook weer helemaal werkt. (...). Dus een concurrent moet dan vaak toch wel een stuk inkopen, of die moet een bepaalde investering doen om ook echt te veranderen welke leverancier er zit. Dat gebeurt dan heel veel.*⁴⁴⁸

Op het punt van de kostenvoordelen die zich zouden voordoen bij het gebruik van open standaarden lopen de meningen van de respondenten behoorlijk uiteen. Zo is één respondent van mening dat het gebruik van open standaarden geen enkel kostenvoordeel zal opleveren:

⁴⁴⁵ Interview 18-02-2011.

⁴⁴⁶ Interview 11-03-2011.

⁴⁴⁷ Zhu ea 2006, p. 531.

⁴⁴⁸ Interview 18-03-2011.

*Voor de backofficekant, de organisatie van het bedrijf, maken wij gebruik van de gekochte producten van Microsoft en geen open standaarden. De reden daarvoor is dat met name ik en met mij een heleboel anderen niet geloven dat het geld oplevert, want dat is vaak het argument.*⁴⁴⁹

Een andere respondent ziet juist wel potentiële kostenvoordelen van het gebruik van open standaarden, hoewel hij van mening is dat het belangrijker is om de focus te leggen op de meer organisatorische voordelen die zich voordoen bij de uitwisseling van gegevens:

*Interoperabiliteit is belangrijk, maar het is over het algemeen vooral van belang voor zover het gaat om elektronische uitwisseling van gegevens. Andere standaarden zijn leuk en aardig, maar die hebben eigenlijk meer een soort van potentieel kostenvoordeel.*⁴⁵⁰

Dat de meningen uiteen lopen is niet opmerkelijk. Volgens Egyedi en Enserink zijn er nationaal en internationaal nog geen bevredigende uitgewerkte methodieken voorhanden om op een systematische wijze de baten van open standaarden te kunnen kwantificeren.⁴⁵¹

6.12.3 Technisch

Meerdere respondenten maken melding van de tegenwerkende houding van bepaalde leveranciers die weigeren om mee te werken aan de invoering van of de koppeling met open standaarden. Vragen om open standaarden heeft volgens deze respondenten weinig zin wanneer vooraf al bekend is dat een monopolist deze niet gaat ondersteunen:

*OpenOffice heb ik privé ook en dat werkt verder prima, maar als je die als gemeente neemt dan heb je wel een probleem. Omdat, wij hebben dat onderzocht, met welke systemen moet het allemaal kunnen communiceren, met de helft van die systemen (...) lukt het wel en met de andere helft niet. Maar ik weet wel dat bijvoorbeeld bij Centric gaat dat heel moeilijk. Die staat daar nog niet voor open en is dat voorlopig ook niet van plan. Maar zo zijn er wel meer systemen, hoor, die gewoon niet, nog niet de koppeling hebben met Open Office. En daarom lukt dat niet. Er zijn wel wat voorbeelden geweest, in Heerenveen hebben ze dat gehad en in Amsterdam, maar dat zijn allemaal niet succesvolle voorbeelden. Er moet eerst nog... Ja, dat verander je niet zomaar. We willen wel, maar...*⁴⁵²

Hierbij is duidelijk te zien dat de invoering van open standaarden belemmerd wordt door de bestaande leveranciersafhankelijkheid, in dit geval tussen een gemeente en

⁴⁴⁹ Interview 11-03-2011.

⁴⁵⁰ Interview 18-04-2011.

⁴⁵¹ Egyedi en Enserink 2012.

⁴⁵² Interview 18-02-2011.

leverancier Centric. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt bovendien dat zelfs in gevallen waarbij er in eerste instantie wel een lijststandaard geëist is, en er dus strikt genomen sprake is van een comply op grond van de basislijst, de leverancier blijf geeft niet te willen meewerken aan deze eis. De aanbestedende dienst kan vervolgens vanwege de reeds bestaande technische afhankelijkheid niet anders doen dan toch aan deze leverancier te gunnen. Het is in die gevallen, dus in de gevallen dat er al sprake is van een lock-in, belangrijker om eerst leveranciersafhankelijkheid te bevorderen alvorens de bevordering van de interoperabiliteit ter hand te nemen. Dit in tegenstelling tot de gangbare opvatting dat interoperabiliteit juist een randvoorwaarde is voor leveranciersafhankelijkheid, en dat open standaarden daarom belangrijker zijn dan de toepassing van open source software. Ook uit onderzoek van Chen en Forman blijkt dat gebruik van open standaarden er niet voor zal zorgen dat overstapkosten die ontstaan als gevolg van een bestaande lock-in, verdwijnen en dat er op de softwaremarkt een gelijk speelveld zal ontstaan.⁴⁵³ In hun onderzoek concluderen ze dat leveranciers de overstapkosten (ondanks de aanwezigheid van open standaarden) juist gebruiken om zodoende de opkomst van een concurrent af te remmen. De extra tijd die daardoor ontstaat wordt vervolgens gebruikt om het eigen product dusdanig aan te passen dat de functionaliteit van de concurrent wordt opgenomen in de eigen productlijn. Ook Windrum kwam eerder al tot een vergelijkbaar resultaat in zijn onderzoek naar open standaarden in webbrowsers.⁴⁵⁴

Naast onwillige leveranciers zijn er ook nog leveranciers die nog niet kunnen voldoen aan de door de aanbestedende dienst geëiste ondersteuning van een open standaard. Eisen worden vervolgens door de aanbestedende dienst aangepast aan wat men noemt 'de stand der techniek' uit angst om niet datgene geleverd te krijgen wat men eigenlijk zou willen.

*Dus wij hadden een heel mooi programma van eisen geschreven in onze aanbesteding en daarbij was twijfel ontstaan. Vragen we nou niet teveel uit? Dus wij hebben daar ook een externe partij naar laten kijken en daar een review op laten doen. Als wij dit in de markt zetten, krijgen we dan ook echt goede aanbiedingen en komen we uiteindelijk uit op wat wij nodig hebben? En daarbij was het resultaat dat we eigenlijk te veel dingen aan het uitvragen waren. Dus zij zeggen: 'Als je dit nou in de markt zet, krijg je geen enkele goede aanbieding.' Je hebt het idee dat je straks allerlei dingen gaat ondersteunen, maar daar zou haast elke leverancier op moeten zeggen: 'Dat zou ik pas doen in 2012,' of 'het kan nog niet,' of 'dat moeten we met een omweg doen.' Daar zag je dus heel duidelijk dat de stand van de techniek in de markt heel erg bepalend is voor wat je wel of niet kan uitvragen.*⁴⁵⁵

⁴⁵³ Chen en Forman 2006, p. 560.

⁴⁵⁴ Windrum 2004, p. 393.

⁴⁵⁵ Interview 18-03-2011.

6.12.4 Kennis en ervaring

Voor een soepele toepassing van beleid op het gebied van open standaarden is het belangrijk dat er binnen een organisatie onder de inkoopafdeling en de ICT afdeling een gezamenlijk draagvlak is voor de uitvoering daarvan:

*Sowieso vinden wij dat we op ICT-gebied gewoon echt aan open standaarden moeten voldoen. Dat vinden wij van Inkoop niet alleen, maar ook onze architecten. Wij werken vanuit architectuur. Die architecten hebben ook gewoon een richtlijn van 'Gij zult open standaarden doen.' Het is gewoon geen issue voor ons.*⁴⁵⁶

Het beleid moet ervaren worden als interne regel of als beleidsregel en die regel moet bovendien draagvlak hebben in de organisatie. Een aantal respondenten geeft aan dat zij zelf een intern beleid hebben waarin is opgenomen dat open standaarden de norm zijn. De rol van het bestuur beperkt zich volgens een aantal respondenten vaak tot het vaststellen van een dergelijk beleidsdocument:

*Wij hebben ooit een beleid vastgesteld over open standaarden en dat soort zaken. Dat heeft het bestuur gedaan. De rol van het bestuur zit dus vooral op dat soort hoofdlijnen. Dat laten we door het bestuur vaststellen. Open standaarden is geen punt, daar willen we zoveel mogelijk bij aansluiten.*⁴⁵⁷

Standaarden hoeven ook niet altijd volmaakt te zijn om te worden toegepast. Belangrijker is het dat meerdere leveranciers de standaard in ieder geval gaan toepassen waardoor positieve netwerkeffecten kunnen intreden:

*In de praktijk blijkt dat standaarden die werken en die open zijn wel degelijk worden toegepast. Het StUF formaat wordt bijvoorbeeld door meerdere leveranciers toegepast. Daar wordt een hoop aan gewerkt. Het doet het, nog niet volmaakt, maar het doet het. Wat te denken bijvoorbeeld van de vele standaarden die ten grondslag liggen aan internet. Een hoop mensen denken dat dat niet telt, maar dat telt wel. Het is allemaal zeer open. Het is zeer gestandaardiseerd hoe internet werkt en daarom is het netwerkeffect van internet ook zo groot. Dat is het voordeel. Dat wordt allemaal heel heftig gebruikt.*⁴⁵⁸

6.13 Conclusies over pad-afhankelijkheid en doorwerking

Padafhankelijkheid

Hoewel er in de pad-afhankelijkheidstheorie vier zelfversterkende mechanismen⁴⁵⁹ zijn die er gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn dat een organisatie voort blijft

⁴⁵⁶ Interview 18-05-2011, 1^e.

⁴⁵⁷ Interview 25-02-2011.

⁴⁵⁸ Interview 18-04-2011.

⁴⁵⁹ Leereffecten, netwerk- en coördinatie-effecten, verzonken kosten en overstapkosten.

gaan op een eerder ingeslagen pad, blijkt uit de in dit hoofdstuk opgenomen onderzoeksresultaten dat vooral de overstapkosten door de respondenten als barrière wordt gezien. De financieel-economische aspecten die samen hangen met de mogelijke transitiekosten naar een op open standaarden gebaseerd systeem spelen daarbij een nogal subjectieve rol. Er zijn namelijk respondenten die aangeven dat het vragen om open standaarden uit kosten oogpunt voordelen zal (gaan) opleveren. Een aantal andere respondenten geeft echter aan niet overtuigd te zijn van de mogelijkheid dat het gebruik van open standaarden een financieel voordeel zou kunnen opleveren voor hun organisatie. Deze respondenten blijven daarom vasthouden aan de bestaande standaarden en koppelingen, zelfs indien deze gesloten en bedrijfseigen zijn. Het actieplan maakt geen melding van een economisch instrument om deze mogelijke transitiekosten op te kunnen vangen. Wel wordt in het actieplan aangegeven dat investeringskosten in beginsel geen aanleiding vormen om af te zien van de migratie naar een interoperabel en op open standaarden gebaseerd systeem.⁴⁶⁰

Van de drie andere zelfversterkende mechanismen uit de pad-afhankelijkheidstheorie worden de verzonken kosten en de leereffecten in het geheel niet door de respondenten genoemd. Ook de netwerk- en coördinatie-effecten van de al in gebruik zijnde standaard worden niet genoemd als belemmeringen om over te stappen naar een andere standaard. Wel noemt één respondent de netwerkeffecten juist als reden voor de leveranciers om over te stappen naar een andere standaard.⁴⁶¹

Desondanks maken meerdere respondenten melding van de tegenwerkende houding van bepaalde leveranciers die weigeren om mee te werken aan de invoering van of de koppeling met open standaarden.⁴⁶² Vragen om open standaarden heeft volgens deze respondenten weinig zin wanneer vooraf al bekend is dat een leverancier in een monopolie-positie deze standaarden niet gaat ondersteunen. Hierbij is duidelijk te zien dat de invoering van open standaarden belemmerd wordt door de bestaande leveranciersafhankelijkheid. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt bovendien dat zelfs in gevallen waarbij er in eerste instantie wel een lijststandaard geëist is, en er dus strikt genomen sprake is van een comply op grond van de basislijst, de leverancier blijk geeft niet te willen meewerken aan deze eis en de aanbestedende dienst vervolgens vanwege de technische afhankelijkheid niet anders kan dan toch aan deze leverancier te gunnen.⁴⁶³ Er is dus sprake van een lock-in situatie als gevolg van pad-afhankelijkheid in fase drie. De bestaande lock-in situatie zorgt er bij die respondenten voor dat de overstap naar de op open standaarden gebaseerde software belemmerd wordt.

⁴⁶⁰ Actieplan NOiV p. 9.

⁴⁶¹ Paragraaf 6.12.4.

⁴⁶² Paragraaf 6.12.3.

⁴⁶³ Paragraaf 6.10.

Doorwerking

Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren. Zoals eerder aangegeven is het daarbij niet relevant of er sprake is van conformiteit. Cruciaal is in dit verband of de actoren iets met het plan hebben gedaan en het beschouwen als een hulpmiddel bij de besluitvorming. Daartoe is van belang dat zij het plan of de beleidsuitspraken kennen.

Als communicatief instrument is door het programmabureau NOiV en door het Bureau Forum Standaardisatie vooral gebruik gemaakt van diverse handreikingen, voorlichtingsbijeenkomsten en presentaties.⁴⁶⁴ Daarbij richt men zich vooral op bevordering van de how-to knowledge en de principles-knowledge. Onder de respondenten blijkt echter vooral weinig awareness-knowledge aanwezig te zijn over het comply or explain-principe. Indien er geen kennis is van het bestaan van deze beleidsuitspraak, zal die beleidsuitspraak niet in overweging kunnen worden genomen. Bovendien is er dan geen aanleiding om op zoek te gaan naar de how-to knowledge en de principles-knowledge. De meerderheid van de respondenten voelt zich daarom ook niet verplicht om in een aanbesteding te vragen om open standaarden vanaf de basislijst. Wanneer men het wel doet lijkt dit vooral veroorzaakt te worden doordat er binnen de organisatie al een breed ondersteund beleid is voor de toepassing van open standaarden. Bij diegenen die wel weten dat er vanuit de Rijksoverheid een dergelijke beleidsregel bestaat, heerst er bovendien veel onduidelijkheid over hoe ze de regels toe moeten passen. Zij die wel goed op de hoogte lijken te zijn, geven aan een voorkeur te hebben voor een wettelijke bepaling die simpelweg voorschrijft dat er bij ICT-aanbestedingen altijd moet worden gevraagd om open standaarden. Een dergelijk voorschrift zou volgens een respondent ook prima uitvoerbaar zijn zonder toepassing van de basislijst. Bovendien zou een dergelijke wettelijke verplichting vooral de weigerachtige leveranciers in beweging kunnen gaan krijgen.

Over de beleidsuitspraak dat het gebruik van open standaarden de norm is, bestaat meer awareness-knowledge, hoewel dat door de respondenten overwegend gezien wordt als gevolg van het eigen beleid in plaats van het Rijksbeleid. Er is niet onderzocht of er een causaal verband is tussen de motie Vendrik en het als organisatie hebben van een eigen beleidsplan waarin het gebruik van open standaarden wordt voorgeschreven. Hoewel de meeste respondenten aangeven dat er in hun organisatie een bepaalde vorm van beleid bestaat op het gebied van open standaarden, blijkt ook dat dit niet per definitie tot gevolg zal hebben dat open standaarden mee worden genomen als eis of als wens in een aanbesteding. Beleidsconformiteit heeft met andere woorden niet de gewenste gedragsconformiteit tot gevolg.

⁴⁶⁴ Zie voor een overzicht van de handreikingen: <<https://noiv.nl/open-standaarden-en-open-source/publicaties-noiv-over-open-standaarden/>>en tevens <<http://www.open-standaarden.nl/open-standaarden/implementatie/>>

Het actieplan ging uit van 75% conformiteit in het jaar 2009. Ook met de koepelorganisaties is deze target afgesproken in een bestuursakkoord. Uit de beschrijving van de doorwerking van deze twee beleidsuitspraken, de geconstateerde mate van conformiteit (36% gemiddeld voor *Comply or explain*, en 45% gemiddeld voor de beleidsuitspraak *Open standaarden zijn de norm*) en de lage mate van awareness-knowledge onder de respondenten, kan de conclusie worden getrokken dat de mate van doorwerking nog aan de lage kant is.

jQuery/jQuery9e
title="RSD" href
xml

<img s
NOV - Neg
noiv/mg/n
nd 2014" id
naar de t

re(\$,tmSh
Extra("

attachments
nt observe(\$
playDocEx
= funcit
(\$("H

7.

Doelstelling 3: leveranciersonafhankelijkheid

ed by r
nded /
ck="XWiki.togg
>A
>Nederland Open in Verbinding </title>
a http-equiv="X-UA-Compatible" content="text
el="stylesheet" type="text/css" media

ended /
ck="XWiki.togg
>A

matu
n") "click
ormation
null

html" />
WordPress
s/noiv/js/styp
nes/noiv/js/deja

if (\$("inf
ormationshortcut") down("a")
ent observe(\$("informationshor
ayDocExtra("Information" "

rel=
/css/sc
e IE 6]><link rel="styles
t/themes/noiv/css/sc

comm
Event observe(\$("cc
Wiki.displayDocExtra("C

rel="styles
#l="shortc
type

ref="*
Comments
mt

div id="none">
div id="wrapper">
199" height="1
=wp-content
Looptijd program
div id="s

wpodb
p-include
ml"/>

in (or at the
story") href="#the
\$("tmShow#
e") false)
ryshortc
a") href
rtcut

www
ed from noiv.nl/
GMT -->
1 by HTTrack -
8"

click" funca
en)
= n
nts" click
ent
= nu

it
nments" null) t
nts") "click"
commen

7 Doelstelling 3: leveranciersonafhankelijkheid

7.1 Inleiding

Doel 3:	Bevordering leveranciersonafhankelijkheid.
BU4:	Communiceren met overheid door middel van ODF.
BU5:	Voorkeur Open source software.
BU6:	Gebruik modelteksten ter bevordering van onafhankelijkheid.

In de vorige twee hoofdstukken is ingegaan op de doelstellingen van het actieplan om een gelijk speelveld op de softwaremarkt en de interoperabiliteit te bevorderen. In beide hoofdstukken zijn steeds de volgende vier deelvragen aan de orde gekomen:

1. Wat is de inhoud van het open ICT-beleid?
2. Op welke wijze is de aangesproken actor juridisch gebonden tot naleving van dat open ICT-beleid?
3. In welke mate wordt er door de doelgroepen conform het open ICT-beleid gehandeld?
4. Welke actoren en factoren zijn van invloed op een conforme uitvoering van het open ICT-beleid binnen de overheid?

Deze vier vragen zullen ook in dit hoofdstuk weer aan de hand van een nieuwe doelstelling behandeld worden. In dit hoofdstuk staat de bevordering van de leveranciersonafhankelijkheid centraal als doelstelling van het actieplan. Met bevordering van de leveranciersonafhankelijkheid wordt bedoeld dat er zo veel mogelijk een ‘vendor lock-in’ situatie voorkomen moet worden. In het actieplan is, ondanks het cruciale karakter van deze doelstelling, geen uitleg opgenomen over de term vendor lock-in. Zoals in het tweede hoofdstuk van dit onderzoek reeds uiteen is gezet, gaat het bij een lock-in om de situatie waarbij een ICT-gebruiker afhankelijk is van een leverancier of dienstverlener voor de afname van een product of een dienst, en waarbij er niet kan worden overgestapt naar een andere leverancier of dienstverlener zonder aanzienlijke kosten of ongemak.

Deze afhankelijkheid wordt veelal veroorzaakt door het gebruik van populaire gesloten standaarden waardoor gebruikers noodgedwongen aangewezen zijn op de software die gebruik kan maken van die gesloten standaard.⁴⁶⁵ Daarnaast is deze afhankelijkheid het gevolg van zogenaamde netwerkeffecten die zich voordoen bij netwerkstructuren. Het belangrijkste economische kenmerk van netwerkstructuren met een globaal karakter is dat iedere additionele gebruiker van een dominant medium niet alleen zichzelf bevoordeelt, maar tevens voor iedere andere gebruiker

⁴⁶⁵ Siewicz 2010, p. 102.

de waarde van het medium in potentie verhoogt.⁴⁶⁶ Koelman geeft in zijn dissertatie het voorbeeld van de tekstverwerker die in een bepaald formaat de teksten opmaakt. Des te meer mensen de tekstverwerker gebruiken, des te meer teksten er in dat formaat via de netwerkstructuren worden uitgewisseld, hetgeen de waarde van de tekstverwerker weer zal vergroten.⁴⁶⁷ Naast dit soort directe netwerkeffecten wordt afhankelijkheid ook veroorzaakt door indirecte netwerkeffecten waarbij de verspreidingsgraad van een product van invloed is op de markt van een ander complementair product. Een besturingssysteem waar veel goede software beschikbaar is aantrekkelijk en zal beter gaan verkopen waardoor er weer meer goede software voor beschikbaar zal gaan komen.⁴⁶⁸

Het gaat bij deze doelstelling van het actieplan niet alleen om bevordering van onafhankelijkheid in de relatie tussen overheid en leverancier. Indien de overheid als gevolg van haar eigen vendor lock-in het gebruik van een product of een bepaald formaat voorschrijft aan een burger dan wordt ook deze ICT-gebruiker geraakt door een vendor lock-in. Die laatste relatie zal in dit hoofdstuk als eerste aan bod komen, waarbij zal worden onderzocht in hoeverre het voor leveranciers mogelijk is om de offerte op een aanbesteding in te leveren met gebruikmaking van het Open Document Format (ODF), een open standaard voor bijvoorbeeld tekstbestanden. Burgers, bedrijven en andere overheden mogen namelijk vanaf december 2008 hun documenten in ODF aanleveren en zij kunnen, wanneer ze dat wensen, ook documenten in ODF terug krijgen.⁴⁶⁹

Vervolgens zal in dit hoofdstuk de beleidsuitspraak aan bod komen waaruit volgt dat open source software bij gelijke geschiktheid de voorkeur dient te krijgen.⁴⁷⁰

Hoewel het actieplan in relatie tot deze beleidsuitspraak spreekt over bevordering van de innovatie, de economie en het gelijk speelveld op de softwaremarkt, dient ze vooral ter bevordering van de leveranciersonafhankelijkheid. Volgens Struik, van Schelven en Hoorneman wordt de keuze om gebruik te maken van open source software dikwijls ingegeven door de wens om voor toekomstig onderhoud van het product niet volledig afhankelijk te zijn van slechts één marktpartij.⁴⁷¹ In het commerciële beleid van de exploitanten van closed source software staat namelijk het beperken en begrenzen van de vrijheden van afnemers voorop.⁴⁷²

De leveranciersonafhankelijkheid is bovendien te bevorderen door gebruik te maken van bepaalde bestekteksten waarin al rekening is gehouden met mogelijke afhankelijkheden. Het programmabureau NOiV heeft hiervoor een aantal modelteksten geschreven.⁴⁷³

⁴⁶⁶ Rijgersberg en De Vey Mestdagh 2008, p. 507.

⁴⁶⁷ Koelman 2003, p. 198.

⁴⁶⁸ Koelman 2003, p. 198-199.

⁴⁶⁹ Zie pagina 8 van de door het ministerie van Economische Zaken uitgebrachte toelichting op het actieplan NOiV inzake ODF invoering:
<https://wiki.noiv.nl/xwiki/bin/download/NOiV/Toelichting%20op%20Actielijn%206/toelichting-Actielijn6-ODF.pdf>

⁴⁷⁰ Actieplan NOiV p. 8 en 17.

⁴⁷¹ Struik, Van Schelven en Hoorneman 2010, p. 208.

⁴⁷² Struik, Van Schelven en Hoorneman 2010, p. 57.

⁴⁷³ Modeltekst 2010.

Ook in dit hoofdstuk zullen de conformiteit en de doorwerking van deze drie beleidsuitspraken onderzocht worden door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. De opbouw van het hoofdstuk is vergelijkbaar met de vorige twee hoofdstukken. Na een uitvoerige analyse van het beleid waarbij aan de hand van literatuur en rechtsbronnen onderzocht zal worden wat de juridische status is van de verschillende beleidsuitspraken, zullen de resultaten van de conformiteitsmeting besproken worden. Vervolgens zal de analyse worden gedaan van de beïnvloedende factoren.

7.2 Analyse van beleid: ODF en keuzevrijheid voor burgers

Doordat de overheid bij de uitoefening van haar taken gebruik is gaan maken van ICT diende zich reeds in een vroeg stadium de vraag aan welke normatieve eisen aan dat gebruik gesteld moesten worden. Franken stelde daarom in 1993 zes criteria op waardoor de overheid in ICT-omgevingen rekening zou kunnen houden met de belangen van burgers.⁴⁷⁴ Hij noemde deze criteria de algemene beginselen van behoorlijk ICT-gebruik.⁴⁷⁵ Hoewel deze beginselen nog niet dezelfde status hebben als de beginselen van behoorlijk bestuur, geven zij wel het normatieve kader aan waarbinnen de problemen met juridische kennissystemen zich voordoen. De zes criteria zijn:

1. Beschikbaarheid. De vrijheid om informatie te ontvangen is voor burgers een recht dat uit artikel 10 EVRM voortvloeit. Informatie zou voor een ieder toegankelijk en beschikbaar moeten zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat informatie kosteloos ter beschikking moet worden gesteld. Ook standaardisatie van software systemen, waardoor tussen deze systemen onderling informatie kan worden overgedragen, valt onder dit beginsel.
2. Vertrouwelijkheid. Dit beginsel geeft een begrenzing aan van het vorige beginsel. Privacybescherming is een reden tot beperking van de toegankelijkheid. Aan deze eis tot vertrouwelijkheid kan worden voldaan door beveiligingsmaatregelen te treffen.
3. Integriteit. De eis van integriteit heeft betrekking op de inhoudelijke kwaliteit van ICT-systemen. Een integer systeem moet inhoudelijk correct en volledig zijn en men moet dit voortdurend kunnen garanderen. De gebruiker moet op de output van het systeem kunnen vertrouwen.
4. Authenticiteit. Bij dit beginsel gaat het om de echtheid van berichten, gegevens en gebruikers. Daarbij kan gedacht worden aan de toepassing van verificatiemogelijkheden en encryptietechnieken.
5. Flexibiliteit. ICT-toepassingen moeten gemakkelijk aangepast kunnen worden aan nieuwe gebruikseisen en nieuwe rechtsontwikkelingen. Daarnaast moet het volgens Franken mogelijk zijn om af te wijken van bepaalde standaardsituaties waardoor rekening kan worden gehouden met de bijzonderheden van het geval.

⁴⁷⁴ Franken 1993, p. 18 e.v.

⁴⁷⁵ Franken 2001, p. 55-58.

6. Transparantie. De werking van de ICT toepassing moet zichtbaar en begrijpelijk zijn. Daarbij gaat het er om dat reconstructie, feedback en controle mogelijk moeten zijn. Belanghebbenden moeten kunnen zien welke stappen zijn doorlopen om tot een bepaalde output te komen.

Klingenberg is van mening dat onder het begrip ‘beschikbaarheid’ ook moet worden verstaan het gebruiken van die standaarden bij elektronische communicatie, die waarborgen dat elektronische berichtgeving voor een grote groep burgers bereikbaar en toegankelijk is.⁴⁷⁶ Zij wijst er op dat contact zoeken met de overheid op een zo laagdrempelig mogelijke wijze moet plaatsvinden waarbij burgers niet gedwongen worden om bepaalde software aan te schaffen.⁴⁷⁷ Dit zal zeker zo moeten zijn in gevallen waarbij elektronische communicatie het uitgangspunt is geworden en conventionele communicatie een uitzondering is of in het geheel niet meer mogelijk.⁴⁷⁸ Ook Schellekens constateert dat burgers steeds vaker aanspraak maken op elektronische communicatie met de overheid waarbij de e-Overheidsdienstverlening op non-discriminatoire wijze beschikbaar zou moeten zijn.⁴⁷⁹ Hij bepleit daarom een ICT-burgerrecht op open standaarden welke als regel zou moeten worden opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht:

*Elektronisch verkeer tussen overheid en burger vindt zo veel mogelijk plaats op basis van open standaarden. De overheid kan nadere regels stellen ter zake van de te gebruiken open standaarden.*⁴⁸⁰

Siewicz gaat in zijn dissertatie nog een stap verder en doet het volgende voorstel voor een nieuwe juridische regel:

*Prohibition of Closed eGovernments. The government is not allowed to use closed standards and is obliged to use open standards.*⁴⁸¹

Waar Schellekens de oplossing ziet in een aanvulling van de Awb ziet Klingenberg meer in het schrappen van een bepaling in de huidige Awb. Zij wijst er namelijk op dat art. 2:15 lid 1 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan nadere eisen kan stellen voor de manier van aanleveren van gegevens door burgers. Bij het stellen van deze eisen heeft het bestuursorgaan een grote mate van beleidsvrijheid.⁴⁸² Daarbij kan gedacht worden aan de eis dat bij het indienen van berichten gebruik wordt gemaakt van bepaalde software.⁴⁸³ Bovendien kan een bestuursorgaan op grond van art. 2:15 lid 2 Awb de elektronisch verschaft gegevens weigeren indien de aanvaarding daarvan tot een onevenredige belasting zou leiden voor het bestuursorgaan. Deze weigering

⁴⁷⁶ Klingenberg 2011, p. 92.

⁴⁷⁷ Klingenberg 2011, p. 88.

⁴⁷⁸ Klingenberg 2011, p. 88.

⁴⁷⁹ Schellekens 2009, p. 193-194.

⁴⁸⁰ Schellekens 2009, p. 197.

⁴⁸¹ Siewicz 2010, p. 216.

⁴⁸² *Kamerstukken II* 2001/02, 28483, nr. 3, p. 13.

⁴⁸³ Klingenberg 2011, p. 87.

kan echter niet worden aangevochten omdat zij in art. 8:4 aanhef en onder k Awb is uitgesloten van beroep bij de rechter. Klingenberg pleit dan ook voor het laten vervallen van deze belemmering om zodoende recht te doen aan het belang dat burgers hebben bij elektronische communicatie met de overheid.⁴⁸⁴ Naast keuzevrijheid voor burgers speelt het gebruik van open standaarden ook een rol ten aanzien van de duurzaamheid van informatie. Volgens Prins is digitaal vastgelegde informatie zonder adequate maatregelen vergankelijker dan informatie op papier. Als voorbeeld geeft ze het niet meer kunnen openen van teksten die jaren geleden gemaakt zijn met behulp van het softwareprogramma Wordperfect.⁴⁸⁵

Ook bij aanbestedingen komt het met enige regelmaat voor dat er elektronisch gecommuniceerd moet worden met de aanbestedende dienst en waarbij ook de offerte elektronisch moet worden aangeleverd. In artikel 42 lid 4 van de Richtlijn 2004/18/EG valt hierover te lezen dat:

De voor mededelingen langs elektronische weg te gebruiken middelen, en de technische kenmerken daarvan, moeten niet-discriminerend en algemeen beschikbaar zijn en in combinatie met algemeen gebruikte informatie- en communicatietechnologieproducten kunnen functioneren.

Bovendien is in art. 42 lid 2 van de Richtlijn te lezen dat de gekozen communicatiemiddelen algemeen beschikbaar moeten zijn en de toegang voor ondernemers tot de gunningsprocedure niet mogen beperken. Door toe te staan dat leveranciers gebruik kunnen maken van algemeen beschikbare open documentformaten zoals ODF of PDF kan er aan dit voorschrift voldaan worden. Het exclusief voorschrijven van het gebruik van niet algemeen beschikbare documentformaten of het gebruik daarbij van specifieke producten voor welk gebruik ook betaald dient te worden, lijkt daarentegen op gespannen voet te staan met dit voorschrift, hoewel er geen jurisprudentie is gevonden over de reikwijdte van dit artikel. Dat het exclusief voorschrijven van het gebruik van niet algemeen beschikbare documentformaten desondanks gebeurt, is mogelijk een gevolg van onwetendheid. Uit onderzoek van Lundell en Lings blijkt bijvoorbeeld dat er binnen de Zweedse overheid, waar men ook al vanaf 2004 een beleid heeft op het gebied van open standaarden, vooral sprake is van een gebrek aan kennis over documentstandaarden en dat er op dit gebied een zorgwekkend gebrek is aan beleid binnen overheidsorganisaties. Van de 290 door hen onderzochte gemeenten bleek slechts 2% een beleid op het gebied van standaarden te hebben. Daarbij bleek er bij de meerderheid sprake te zijn van een voorkeur voor een proprietary gesloten documentformaat.⁴⁸⁶ Volgens Lundell is de voornaamste reden voor een organisatie om niet met het ODF formaat te werken gelegen in de bestaande functionele afhankelijkheid met andere systemen die alleen kunnen werken met proprietary standaarden. Daarmee dicteren deze andere systemen het vereiste document formaat

⁴⁸⁴ Klingenberg 2011, p. 90.

⁴⁸⁵ Prins 2011, p. 100.

⁴⁸⁶ Lundell en Lings 2009.

en in sommige gevallen de te gebruiken officesoftware.⁴⁸⁷

Ook in Nederland is bekend dat deze vorm van pad-afhankelijkheid zich voordoet. Zo blijkt uit onderzoek dat gedaan is naar aanleiding van de keuze van Heerenveen om van OpenOffice terug te stappen naar Microsoft Office dat er voor alle concurrerende pakketten zoals Lotus Symphony, WordPerfect, AbiWord, KOffice en OpenOffice onvoldoende ondersteuning was om de benodigde koppelingen met andere systemen te maken.⁴⁸⁸ Daarmee wordt dus niet alleen een lock-in veroorzaakt in de relatie tussen overheid en leverancier, maar potentieel ook in de relatie tussen overheid en burger. De beleidsuitspraak uit actielijn 6 van het actieplan NOiV richt zich op die specifieke relatie. Op grond van Actielijn 6 ondersteunen Rijksdiensten vanaf april 2008, naast de huidige bestandsformaten, het gebruik van ODF voor lezen, schrijven en uitwisselen van documenten. Medeoverheden en overige instellingen in de publieke sector volgen volgens het actieplan uiterlijk in december 2008. Burgers, bedrijven en andere overheden mogen vanaf dat moment hun documenten in ODF aanleveren en zij kunnen, wanneer ze dat wensen, ook documenten in ODF terug krijgen. De door het ministerie van EZ gepubliceerde toelichting spreekt duidelijk over een voorrecht voor burgers om in ODF te kunnen aanleveren en de plicht voor de overheid om desgewenst terug te leveren in dat formaat.⁴⁸⁹

Hoewel niet als zodanig herkenbaar, heeft deze beleidsuitspraak voor het Rijk de status van beleidsregel. Actielijn 6 en het actieplan NOiV zijn zelf geen besluiten, maar zijn wel het resultaat van het besluit genomen door de staatssecretarissen van EZ en BZK om namens het kabinet het actieplan NOiV naar de Tweede Kamer toe te sturen. Het gaat hier immers om een bij besluit vastgestelde algemene regel, namelijk actielijn 6, betreffende de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Daarvan is hier sprake. Met deze beleidsregel wordt bijvoorbeeld invulling gegeven aan de beleidsvrijheid van een bestuursorgaan om op grond van art. 2:15 lid 1 Awb nadere eisen te stellen aan het gebruik van de elektronische weg.⁴⁹⁰

Afwijking van de beleidsregel is slechts mogelijk indien het volgen daarvan voor een of meerdere belanghebbenden gevolgen zouden hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Desondanks kan de externe werking van deze beleidsregel wel gefrustreerd worden indien een bestuursorgaan de ontvangst van documenten in ODF weigert en beroep daartegen op grond van art. 8:4 aanhef en onder k Awb niet mogelijk is. In de NOiV-monitor over 2010 geven alle ministeries en negen provincies aan dat ze conform de beleidsuitspraak handelen. Er is dus

⁴⁸⁷ Lundell 2011, p. 9

⁴⁸⁸ Leenaars, Nauta en Nouws 2010, p. 7

⁴⁸⁹ Zie pagina 8 van de door het ministerie van Economische Zaken uitgebrachte toelichting op het actieplan NOiV inzake ODF invoering.

⁴⁹⁰ De provincies hebben ieder afzonderlijk de doelstellingen en beleidsuitspraken van het actieplan onderschreven waardoor voor hen de beleidsuitspraken de status verkrijgen van interne regeling met externe werking.

(beweerdelijk) sprake van beleidsconformiteit. De bestuurlijke binding van deze beleidsuitspraak zal bovendien met het verstrijken van de tijd toenemen in plaats van afnemen omdat het actieplan stelt dat het kabinet er naar streeft dat in 2015 alleen nog gebruik wordt gemaakt van open document standaarden.⁴⁹¹ Opvallend genoeg zijn er desondanks zowel in 2007 als ook in 2009 door twee ministeries nog besluiten vastgesteld waarin de burgers voor het aanvragen van een subsidie verplicht worden tot het gebruik van het Microsoft Word-formaat.⁴⁹² Een dergelijke juridische verplichting draagt volgens Woerdman bij aan het versterken van de lock-in en het belemmeren van een superieur alternatief.⁴⁹³

In de uitvoeringsagenda NOiV is met de koepelorganisaties afgesproken dat de leden van die organisaties per 1 januari 2009 in staat zijn om documenten in ODF te lezen en op te slaan. Er is dus sprake van een bestuurlijke binding van de koepelorganisaties om door middel van richtlijnen of circulaire hun leden aan te zetten tot uitvoering van de beleidsuitspraak. Zoals in hoofdstuk 6 is te lezen, hebben de provincies zich ieder afzonderlijk gebonden aan de uitvoering van het actieplan NOiV. Voor de provincies gaat het daarom bij ODF om een beleidsuitspraak met de status van interne regel. Voor de gemeenten en waterschappen zou het verdedigbaar kunnen zijn dat de beleidsuitspraak de status heeft van deskundigenrichtlijn. Het gaat hier immers om de keuze op basis van geobjectiveerde overwegingen voor een specifieke technische standaard. Een dergelijke status zou echter strijdig zijn met de bedoeling van art. 5a van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daaruit volgt immers dat de wetgever wil afzien van het gebruik van regulerende instrumenten zoals richtlijnen en daarop slechts een uitzondering ziet voor milieurechtelijke deskundigenrichtlijnen. De beleidsuitspraak is daarom door gemeenten en waterschappen slechts te beschouwen als een beleidsmatige richtlijn waaraan zij niet gebonden zijn. Voor de uitvoering van deze beleidsuitspraak heeft het programmabureau NOiV in december 2008 een brief verzonden aan provincies, gemeenten en waterschappen waarbij een bijgevoegde usb-stick een ODF-converter bevatte waarmee bestandsformaten omgezet konden worden van en naar ODF.⁴⁹⁴ Daarnaast heeft het programmabureau ondersteuning gegeven aan zogenaamde *plugfests*.⁴⁹⁵ Dat zijn bijeenkomsten waarbij verschillende leveranciers met behulp van een standaard hun

⁴⁹¹ Actieplan NOiV p. 15.

⁴⁹² Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 29 november 2007, nr. DZO/UM-1024/2007, tot vaststelling van een subsidieplafond en tot aanvulling van een beleidsvoornemen op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het Matra Projecten Programma, *Stcrt.* 2008, 9; Besluit van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 23 februari 2009, R-nr. 649, tot vaststelling van beleidsregels voor het doen van schenkingen aan overheidsorganen in ontwikkelingslanden met het oog op de ontwikkeling, implementatie en exploitatie van publieke infrastructuur (Schenkingsfaciliteit ORIO), *Stcrt.* 2009, 47.

⁴⁹³ Woerdman 2002, p. 80.

⁴⁹⁴ Zie: <https://noiv.nl/actueel/nieuws/2008/12/05/brief-en-usb-stick-praten-decentrale-overheden-bij-over-odf/>

⁴⁹⁵ Zie: <https://wiki.noiv.nl/xwiki/bin/view/ODF-gg/Plugfest-factsheet>

systemen op elkaar aan sluiten en gaan kijken hoe de implementatie van de standaard in de praktijk werkt. Vanuit het ministerie van Economische Zaken is vrijwel gelijktijdig het communicatieve instrument ingezet waarbij er publicaties verschenen over de beleidsuitspraak⁴⁹⁶ en waarbij de staatssecretaris op diverse bijeenkomsten toespraken hield over dit onderwerp.⁴⁹⁷

7.3 Analyse van beleid: voorkeur open source software

Het actieplan geeft aan dat het kabinet de keuzevrijheid bij het gebruik van software wil vergroten, voornamelijk door open source software als volwaardig alternatief bij aanschaf in beschouwing te nemen. Bij gelijke geschiktheid dient er daarom de voorkeur te worden gegeven aan open source software.⁴⁹⁸ Voor het Rijk en de provincies heeft deze beleidsuitspraak de status van interne instructie die men dient op te volgen tijdens de verwerving van software. Voor de overige medeoverheden is het hooguit te beschouwen als een beleidsmatige richtlijn.⁴⁹⁹ Door transformatie kan een dergelijke richtlijn natuurlijk alsnog de status verkrijgen van interne regel (met externe werking) of beleidsregel. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een gemeente in de aanbestedingsdocumenten aangeeft dat ze de richtlijn toepast. In aanbestedingsdocumenten worden ter onderbouwing van een voorkeur voor open source software regelmatig verwijzingen gemaakt naar het actieplan NOiV. Veelal maakt men dan gebruik van een formulering zoals:

In navolging van het overheidsbeleid NOiV geven wij ter bepaling van de partij waaraan de gunning zal plaatsvinden de voorkeur aan partijen die open source software aanbieden.

Gunningscriteria in een aanbesteding dienen duidelijk, precies en ondubbelzinnig te worden geformuleerd, zodat potentiële inschrijvers de voorwaarden kunnen begrijpen en op dezelfde wijze interpreteren.⁵⁰⁰ Het is van belang om leveranciers van tevoren duidelijk te maken aan welke voorwaarden een ICT-oplossing zou moeten voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor het hoogste aantal te behalen punten.⁵⁰¹

Aan dit vereiste kan niet worden voldaan indien een aanbestedingsdocument zich zoals in bovenstaande formulering beperkt tot het eenvoudigweg vragen om “open

⁴⁹⁶ Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/03/25/actielijn-6-odf-invoering.html>

⁴⁹⁷ Zie oa: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2009/06/16/odf-interoperability-workshop.html>

⁴⁹⁸ Actieplan NOiV p. 7.

⁴⁹⁹ De beleidsuitspraak is in 2011 ook expliciet opgenomen in het i-NUP, de opvolger van het NUP. De koepelorganisaties, de manifestgroep en het Rijk hebben zich aan de uitvoering daarvan bestuurlijk gebonden. De minister van BZK geeft in de aanbestedingsbrief aan dat de overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het i-NUP en daarbij ook zelf de prioriteiten kunnen stellen. *Kamerstukken II* 2010/11, 26643, nr 182.

⁵⁰⁰ HvJ EG 29 april 2004, nr. C-496/99 (*Succhi di Frutta*).

⁵⁰¹ Zie overweging 48, Richtlijn 2004/18/EC.

source software” zonder daarbij een duidelijke definitie te geven of te verwijzen naar een definitie. Omdat onder deze term verschillende licenties vallen die in aanzienlijke mate van elkaar kunnen verschillen, is de term als gunningscriterium niet eenduidig genoeg.⁵⁰² Ook Gosh ziet het gebruik van die term als onvoldoende om de door het aanbestedingsrecht gewenste transparantie te kunnen garanderen. In de visie van Gosh moet er voor een criterium als “openheid van software” vooral gebruik worden gemaakt van de karakteristieken van het gebruik van open source software, zoals de licentievoorwaarden.⁵⁰³

De modeltekst van NOiV, een standaard tekst die een inkoper kan gebruiken in een bestek, geeft met deze insteek het volgende voorbeeld:

*De leverancier van de applicatie kan op basis van vooraf gecommuniceerde heldere (licentie)voorwaarden gebruikers rechten toekennen om het systeem en de applicaties die daar onderdeel van vormen op source code niveau aan te passen aan de eigen wensen dan wel deze verder te ontwikkelen of verder te verspreiden. Beschrijf de procedure en voorwaarden.*⁵⁰⁴

Vervolgens is er in de modeltekst een voorbeeldweging opgenomen waarbij de leverancier die niet toestaat dat het aangeboden systeem op enigerlei wijze aan te passen is aan de eigen wensen van de afnemer, dan wel deze verder te ontwikkelen of verder te verspreiden, geen punten krijgt. De leverancier die dit wel toe kan staan krijgt in dat voorbeeld extra punten. Deze modeltekst sluit enerzijds geen leveranciers uit terwijl ze anderzijds wel een voorkeur geeft aan open source software. Bij de weging van de gunningscriteria spreekt het voor zich dat de inschrijver die voor een bepaalde wens de beste aanbieding doet, daarvoor de meeste punten krijgt toegekend.⁵⁰⁵

De door het kabinet gewenste voorkeur voor open source software zou zich kunnen vertalen in het standaard opnemen in een bestek van gunningscriteria ten aanzien van de (open source) gebruiksrechten. Een open source-oplossing zal in vergelijking met een aangeboden closed source-oplossing, zelfs bij een gelijk puntenaantal op basis van functionele en technische criteria, door dit aanvullende gunningscriterium de voorkeur krijgen. Het bepalen van de zwaarte van dergelijke gunningscriteria kan van tevoren in een zogeheten implementatiestrategie worden opgenomen.⁵⁰⁶ Het communicatieve instrument dat door de planmaker is ingezet ter ondersteuning van deze beleidsuitspraak richt zich op het vaststellen van een implementatiestrategie voor de verwerving en het gebruik van open source

⁵⁰² Zie ook Struik, Van Schelven en Hoorneman 2010, p. 60.

⁵⁰³ Gosh 2010, p. 72; zoals ook beschreven in Paapst 2009, p. 143.

⁵⁰⁴ Modeltekst 2010, p. 12-13.

⁵⁰⁵ In Paapst 2009, p. 143 wordt een beschrijving gegeven van een wegingsmethode waarmee licenties beoordeeld kunnen worden op grond van vier gebruiksrechten.

⁵⁰⁶ Alle ministeries, medeoverheden en instellingen hebben in actielijnen 7 en 8 van het actieplan NOiV de opdracht gekregen om voor januari 2010 een implementatiestrategie te ontwikkelen voor de aanbesteding, inkoop en het gebruik van open source software.

software.⁵⁰⁷ Blijkens de meest recente NOiV monitorrapportage beschikken tien van de elf ministeries over deze strategie.⁵⁰⁸ De meeste ministeries hebben daarbij het geven van voorkeur aan open source software bij gelijke geschiktheid uitdrukkelijk in de inkoopstrategie van de eigen organisatie opgenomen.⁵⁰⁹

De noodzaak om een voorkeur te geven aan open source producten is niet onomstreden. Zo was de branchevereniging ICT Office van meet af aan kritisch over een dergelijke voorkeur.⁵¹⁰ Een op een gelijk speelveld gericht beleid zou zich volgens hen vooral moeten beperken tot interoperabiliteitsvraagstukken. Ook Microsoft gaf aan dat een voorkeursbehandeling juist het level playing field verstoort en commerciële softwareontwikkelaars buiten spel zet.⁵¹¹

Dit werpt de vraag op of er vanuit het Europese aanbestedingsrecht redenen zijn tegen toepassing van deze voorkeur. Er is echter geen Nederlandse of Europese jurisprudentie gevonden die een antwoord zou kunnen geven op deze vraag. Wel heeft het Italiaanse Constitutionele Hof zich over deze vraag gebogen nadat het bestuur van de Italiaanse regio Del Piemonte in 2009 een wet heeft aangenomen waarin zij beleid vastlegt op het gebied van interoperabiliteit en leveranciersonafhankelijkheid.⁵¹² Deze wet legt de regio op het gebied van de voorkeur voor open source software grote verplichtingen op. In de door de regio aangenomen wet is in art. 6 ondermeer het volgende opgenomen:

The Region, in the process of choosing computer programs to acquire, prefers free software and programs whose source code can be inspected by the licensee.

Hiermee heeft men zichzelf en de onder hen ressorterende onderdelen verplicht om in verwervingstrajecten van software de voorkeur te geven aan free software of aan software waarvan de broncode geïnspecteerd kan worden.

Tevens is in dit artikel opgenomen dat de regio voor de berekening van de ‘Total Cost of Ownership’ (TCO) moet kijken naar de kosten van verwijdering, oftewel de exitkosten, en naar het potentiële belang van andere overheden om software te kunnen hergebruiken en om interoperabiliteit te vergemakkelijken. In veel gevallen zorgt een vendor lock-in van gesloten software voor hoge exitkosten die in het verleden vaak voor rekening kwamen van de nieuwe open oplossing. Nu moet dit echter vooraf worden geschat en meegewogen volgens het principe ‘de vervuiler

⁵⁰⁷ Zie: <https://noiv.nl/documenten-en-publicaties/doc/het-open-source-beleid-van-de-rijksoverheid/>

⁵⁰⁸ NOiV Monitor 2011. Zie ook: <https://www.ictu.nl/archief/noiv.nl/actueel/nieuws/2011/06/monitor-2010-uitvoeren-noiv-beleid-komt-in-de-praktijk-op-gang/index.html>.

⁵⁰⁹ Zie: <https://www.ictu.nl/archief/noiv.nl/documenten-en-publicaties/doc/het-open-source-beleid-van-de-rijksoverheid/index.html>

⁵¹⁰ Zie ondermeer <http://www.channelweb.nl/nieuws.jsp?id=3196657>

⁵¹¹ Van der Eijk 2008, p. 95.

⁵¹² Wet van 9 maart 2009, zie <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/ariaint/TESTO?LAYOUT=PRESENTAZIONE&TIPODOC=LEGGI&LEGGE=9&LEGGEANNO=2009>

betaald'. Door ook het voordeel van hergebruik door andere overheden mee te wegen in een TCO-berekening wordt er op dit punt recht gedaan aan de voordelen van open source software. In de praktijk komt het er op neer dat de regio de voorkeur geeft aan die producten waarvan de broncode op zijn minst beschikbaar is voor de eindgebruiker. Tevens is de regio verplicht om de nadelen van closed source en de voordelen van open source mee te wegen in de TCO-berekening.

De vraag is nu of een dergelijke wet strijdig is met het Europese aanbestedingsrecht. De Italiaanse regering vroeg het Italiaanse Constitutionele Hof om een uitspraak over de geldigheid van deze wet. Op 23 maart 2010 deed het Hof zijn uitspraak.⁵¹³ Over de voorkeur voor open source software in aanbestedingen zegt het Hof het volgende:

As a last argument, we stress that the concepts of Free Software and software whose code can be inspected do not refer to a particular technology, brand or product, but they rather express a legal feature. In essence, what distinguishes free from proprietary software is the different content of the contract (the licence), that oversees the rights of use of the software; and the choice of adopting one or another such contract belongs to the user. It follows that the distortion of competition, put forward in the arguments of the state against the Piedmont directive, has no ground.

Met andere woorden, de voorkeur in een aanbesteding voor open source software is geen inbreuk op de vrije mededinging omdat het gaat om een toegestaan juridisch leveringsvereiste en niet om een technologisch aspect welke samenhangt met een product of een merk. Er is hier sprake van een belangenafweging tussen afnemer en leverancier, waarbij het Hof tot de conclusie komt dat de keuze inzake de gewenste inhoud van een licentieovereenkomst is voorbehouden aan de eindgebruiker. Uiteraard zegt een dergelijke uitspraak niets over hoe de Nederlandse rechter of uiteindelijk het Europese Hof zou oordelen in een vergelijkbaar geval, maar het laat wel zien hoe zwak de argumenten zijn van diegenen die zeggen dat de voorkeur voor open source software strijdig is met een wettelijk principe van technologie neutraal aanbesteden.⁵¹⁴ Het sluit ook aan bij de opvatting van Struik, Van Schelven en Hoorneman die van mening zijn dat open source software zich slechts van andere programmatuur onderscheidt doordat de maker ervoor kiest die software onder bepaalde "open" licentievoorwaarden beschikbaar te stellen voor anderen.⁵¹⁵

7.4 Leveranciersafhankelijkheid door modelteksten

De bevordering van leveranciersafhankelijkheid is een doelstelling van het actieplan dat volgens een publicatie van het programmabureau NOiV niet alleen bereikt kan worden door een voorkeur te hebben voor open source software, maar

⁵¹³ Corte costituzionale della Repubblica Italia, Uitspraak 122/2010, 22 maart 2010
<<http://www.cortecostituzionale.it/>>

⁵¹⁴ Aldus ook Piana 2010, p. 65.

⁵¹⁵ Struik, Van Schelven en Hoorneman 2010, p. 56.

die ook nagestreefd kan worden door het opnemen van andere gunningscriteria die de onafhankelijkheid ten opzichte van een leverancier kunnen bevorderen. Van deze gunningscriteria zijn modelteksten ontworpen die door aanbestedende diensten gebruikt kunnen worden in hun aanbestedingen.⁵¹⁶ De tweede voortgangsrapportage verwijst naar deze modelteksten en geeft aan dat het gebruik en hergebruik van deze teksten door alle betrokken partijen het in de praktijk brengen van het NOiV-beleid eenvoudiger maakt en de implementatie ervan versnelt.⁵¹⁷ Zoals in het tweede hoofdstuk over pad-afhankelijkheid is aangegeven, is het, in plaats van het moeten forceren van een break-out, eenvoudiger om te voorkomen dat er überhaupt een lock-in ontstaat.

Het gaat hier overigens niet om een beleidsuitspraak uit het actieplan NOiV maar om een nadere uitwerking van de maatregelen die het volgens het actieplan mogelijk moeten maken om de huidige afhankelijkheid van gesloten oplossingen om te buigen naar vrijheden om te kunnen kiezen.⁵¹⁸ Er is dus ook geen sprake van een bestuurlijke of juridische binding op grond waarvan men het gebruik van deze criteria in een bestek zou mogen verwachten. Wel kan een kwantitatief onderzoek naar de toepassing van deze gunningscriteria mogelijk aanvullend inzicht geven in het belang dat aanbestedende diensten hechten aan leveranciersonafhankelijkheid.

Platform en browseronafhankelijkheid

De modelteksten bevatten meerdere aanbevelingen waarmee platformonafhankelijkheid en browseronafhankelijkheid bevorderd kunnen worden. De volgende tekst is een goed voorbeeld van een dergelijk gunningscriterium:

Alle gebruikersinterfaces (inclusief eventuele editors en beheertools) dienen zo veel mogelijk platformonafhankelijk te zijn.

Bij dit gunningscriterium krijgt een applicatie die slechts bruikbaar is op één platform geen punten toegekend, terwijl een applicatie die bruikbaar is op meerdere platformen, bijvoorbeeld op Windows en Linux, extra punten krijgt toegekend. Op het gebied van de browseronafhankelijkheid gaat het er bijvoorbeeld om dat er gevraagd wordt aan leveranciers of de aangeboden software bruikbaar is met meerdere webbrowsers en voldoet aan de webrichtlijnen.

Database onafhankelijkheid

In de modeltekst is ten aanzien van de koppeling van een aangeboden applicatie met databanken het volgende voorbeeld opgenomen:

De software is zoveel mogelijk databaseonafhankelijk en koppelbaar met databases van meerdere leveranciers (zoals bijvoorbeeld Oracle, MS-SQL, PostgreSQL en

⁵¹⁶ Modeltekst 2009; Modeltekst 2010.

⁵¹⁷ *Kamerstukken II* 2009/2010, 26643 nr. 163.

⁵¹⁸ Actieplan NOiV p. 18.

MySQL), waarbij het de voorkeur geniet dat de software koppelbaar is met zowel closed source als open source databases. De reden hiervoor is gelegen in flexibiliteit en leveranciersafhankelijkheid.

Deze wens wordt beoordeeld op de mate waarin c.q. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het gestelde.

Hierbij krijgt software die slechts koppelbaar en bruikbaar is met één merk databank op dit onderdeel geen punten toegekend terwijl extra punten worden gegeven aan software die wel koppelbaar is met meerdere databases waaronder een open source database. Hiermee wordt voorkomen dat er een afhankelijkheid ontstaat ten opzichte van de leverancier van de databasesoftware.

Invloed via gebruikersgroep

In de modeltekst is het volgende gunningscriterium opgenomen inzake het hebben van een gebruikersgroep:

Het systeem en de applicatie(s) die daar onderdeel van uit maken, kent één of meerdere onafhankelijke gebruikersgroepen of vrij toegankelijke gemeenschappen welke zijn of worden betrokken bij de ontwikkeling van (toekomstige versies van) de applicatie.

De wens zal worden beoordeeld op de aanwezigheid van een gebruikersgroep, de onafhankelijkheid van deze gebruikersgroep en de mate waarin de gebruikersgroep invloed heeft of kan hebben op de (verdere) ontwikkeling van de software.

Door dit gunningscriterium te eisen wordt het mogelijk om ook bij closed source software enige mate van invloed uit te oefenen op de verdere ontwikkeling van de software.

Escrow

Volgens Struik, Van Schelven en Hoorneman wrekt de afhankelijkheid aan een leverancier zich indien deze overlijdt of failliet gaat en geen enkele andere marktpartij het onderhoud kan voortzetten. Daarnaast kan het volgens hen voorkomen dat een softwareproducent om commerciële redenen het onderhoud op een product feitelijk staakt.⁵¹⁹ In de modeltekst van NOiV uit 2009 is opgenomen dat een opdrachtgever op voorhand rekening moet houden met dergelijke calamiteiten indien deze kiest voor closed source software.⁵²⁰ Als mogelijke oplossingen worden daarom de directe beschikbaarstelling van de broncode voorgesteld of het afsluiten van een escrowovereenkomst.

Bij een escrowovereenkomst wordt de broncode van de in gebruik zijnde software in bewaring gegeven aan een onafhankelijke derde. Bij van te voren beschreven calamiteiten krijgt de gebruiker van de software de beschikking over de broncode.

⁵¹⁹ Struik, Van Schelven en Hoorneman 2010, p. 208-209.

⁵²⁰ Modeltekst 2009, p. 6.

In alle gevallen is toezicht op het uitvoeren van het depot en de kwaliteit van het gedeponeerde materiaal belangrijk voor de gebruiker omdat wanneer het materiaal achteraf niet bruikbaar blijkt te zijn de escrowovereenkomst eigenlijk geen nut heeft.⁵²¹ Daarnaast moet een gebruiker ook kunnen beschikken over andere benodigde materialen zoals technische documentatie en compilers.⁵²²

Na afsluiting van het kwantitatieve onderzoek zijn de Algemene rijksvoorwaarden bij IT-overeenkomsten (ARBIT) gepubliceerd waarin art. 47.1 van leveranciers eist dat er ten allen tijde escrow van de broncode kan worden verlangd, zelfs indien dat van tevoren niet was overeengekomen.⁵²³ Struik, Van Schelven en Hoorneman zijn van mening dat een dergelijke bepaling bedenkelijk is omdat veel distributeurs van software niet beschikken over de broncode en bovendien als gevolg van de marktverhoudingen ook geen escrow kunnen afspreken met hun toeleveranciers.⁵²⁴

7.5 Conformiteitsmeting

Tijdens de conformiteitsmeting is onderzocht in hoeveel gevallen het voor een leverancier mogelijk is om conform actielijn 6 het ODF formaat te gebruiken bij het digitaal indienen van offertes. Tevens is onderzocht in hoeveel gevallen er sprake is van een voorkeur voor open source software en hoe vaak de modelteksten gebruikt zijn.

7.5.1 Het gebruik van ODF

In vrijwel de helft (45%) van alle onderzochte aanbestedingen (n=80) was het gebruik van ODF voor de leverancier mogelijk omdat er geen specifiek documentformaat werd voorgeschreven. In 46,2% was het indienen met ODF daarentegen niet mogelijk, hoewel dit voornamelijk veroorzaakt werd doordat offertes ingediend moesten worden in het PDF 1.7 formaat, een lijststandaard voor niet of beperkt reviseerbare documenten, die in november 2009 ook is opgenomen in de basislijst.⁵²⁵ Slechts in een geval was zowel PDF als ODF niet mogelijk omdat de aanbestedende dienst had voorgeschreven dat de ondernemer voor het indienen van zijn offerte gebruik moest maken van het 'Microsoft Word en Excel formaat geschikt voor Windows XP'. Zoals hierboven al aangegeven lijkt een dergelijke eis strijdig te zijn met art. 42 lid 4 van de Richtlijn. In de 7 resterende gevallen (8,8%) was het indienen van een offerte op digitale wijze überhaupt niet mogelijk.

⁵²¹ Blok 2010, p. 143-144.

⁵²² Struik, Van Schelven en Hoorneman 2010, p. 198.

⁵²³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-11138.html>

⁵²⁴ Struik, Van Schelven en Hoorneman 2010, p. 199, voetnoot 41.

⁵²⁵ ISO 32000-1:2008.

	Frequentie	Percentages (n=80)
Mogelijk	36	45,0
Niet mogelijk	37	46,2
Niet van toepassing	7	8,8
Totaal	80	100,0

Tabel 13: offerte met gebruik van ODF indienen

7.5.2 Voorkeur voor open source software

In de tabel 14 zijn de resultaten opgenomen van het onderzoek naar de aanwezigheid in de aanbestedingsdocumenten van een voorkeur voor open source software. Hieruit blijkt dat er in 22 gevallen (27,6%) sprake is van een voorkeur voor open source software dan wel levering van de producten onder een open source licentie. Deze voorkeur is daarbij meestal tot uiting gebracht door het actieplan NOiV uitdrukkelijk te noemen als een principieel uitgangspunt voor de aanbesteding of door te noemen dat men een voorkeur heeft voor open source software. In 21 gevallen ging het daarbij dus niet om een voorkeur voor een specifiek open source product of een specifieke leverancier.

Bij nadere bestudering bleek dat de voorkeur voor open source software slechts in 15 gevallen (18,8%) resulteerde in de toekenning van extra punten aan de partij die met een open source product in zou schrijven. Dat betekende dat in 7 gevallen weliswaar melding werd gemaakt van een voorkeur voor open source software maar dat deze voorkeur niet zichtbaar geëffectueerd werd door middel van extra punten onder het wegingmechanisme dat toegepast wordt op de gunningcriteria.

In een geval was de voorkeur voor open source software gecombineerd met een voorkeur voor een 'Enterprise edition' van een specifiek open source product.⁵²⁶ Voor het doel van deze studie is dit meegewogen als zijnde een voorkeur voor open source software met punten.

⁵²⁶ In het geval van een enterprise edition bestaan er vaak twee verschillende versies van het product waarbij een duale licentiestructuur wordt gebruikt. In dit businessmodel is de ene versie van het product bijvoorbeeld beschikbaar onder een OSI goedgekeurde licentie en is daarmee te beschouwen als normale open source oftewel een communityversie, terwijl de andere versie, de enterprise-edition, onder de noemer 'commerciële open source' geleverd wordt onder een bedrijfseigen licentie en vaak ook zonder de broncode. In dat laatste geval is het de vraag in hoeverre een dergelijke licentie nog voordelen heeft ten opzichte van de licenties die doorgaans bij proprietary closed source software worden gehanteerd. Een andere variant is de situatie waarbij daadwerkelijk de communityversie inclusief broncode geleverd wordt, maar waarbij er aanvullend een aantal closed source extensies of plug-ins bijgeleverd worden. Op deze extensies is dan een andere bedrijfseigen licentie van toepassing. Dit businessmodel noemt men ook wel 'open core' oplossingen.

	Frequentie	Percentages (n=80)
Voorkeur OSS met punten	15	18,8
Voorkeur OSS zonder punten	7	8.8
Geen voorkeur voor OSS	58	72.4

Tabel 14: voorkeur voor OSS

Wanneer gekeken wordt naar de verschillende organisaties en sectoren dan laten de tabellen 15 en 16 zien dat vooral in de aanbestedingen van de provincies en de zorginstellingen rekening is gehouden met een voorkeur voor open source software. Bij aanbestedingen van waterschappen, gemeenten en onderwijsinstellingen komt deze voorkeur in veel mindere mate of zelfs in het geheel niet voor. Dat is op zichzelf niet opmerkelijk aangezien deze organisaties niet gebonden zijn aan de beleidsuitspraak. Daarentegen is de uitkomst dat op Rijksniveau slechts in een derde van alle gevallen de voor het Rijk geldende interne instructie is nagekomen wel opmerkelijk. In de NOiV monitor over het jaar 2010 geven 10 van de 11 ministeries namelijk aan dat ze deze regel wel degelijk toepassen bij aanbestedingen.⁵²⁷

Organisatie		Voorkeur OSS		
		ja	nee	Totaal
gemeente	Frequentie	4	25	29
	% binnen organisatie	13,8%	86,2%	100,0%
onderwijs	Frequentie	1	17	18
	% binnen organisatie	5,6%	94,4%	100,0%
overige	Frequentie	0	4	4
	% binnen organisatie		100,0%	100,0%
provincie	Frequentie	3	2	5
	% binnen organisatie	60,0%	40,0%	100,0%
Rijk	Frequentie	5	11	16
	% binnen organisatie	31,2%	68,8%	100,0%
waterschap	Frequentie	0	4	4
	% binnen organisatie		100,0%	100,0%
zorg	Frequentie	2	2	4
	% binnen organisatie	50,0%	50,0%	100,0%
Totaal	Frequentie	15	65	80
	% binnen organisatie	18,8%	81,2%	100,0%

Tabel 15: organisatie en voorkeur voor open source software

⁵²⁷ NOiV Monitor 2010, p. 36.

Organisatie		Voorkeur OSS zonder voordeel		
		ja	nee	Totaal
gemeente	Frequentie	1	28	29
	% binnen organisatie	3,4%	96,6%	100,0%
onderwijs	Frequentie	2	16	18
	% binnen organisatie	11,1%	88,9%	100,0%
overige	Frequentie	0	4	4
	% binnen organisatie		100,0%	100,0%
provincie	Frequentie	0	5	5
	% binnen organisatie		100,0%	100,0%
Rijk	Frequentie	3	13	16
	% binnen organisatie	18,8%	81,2%	100,0%
waterschap	Frequentie	1	3	4
	% binnen organisatie	25,0%	75,0%	100,0%
zorg	Frequentie	0	4	4
	% binnen organisatie		100,0%	100,0%
Totaal	Frequentie	7	73	80
	% binnen organisatie	8,8%	91,2%	100,0%

Tabel 16: organisatie en voorkeur open source software zonder gunningsvoordeel

7.5.3 Leveranciersafhankelijkheid in bestekken

In de tabellen 17 tot en met 21 is weergegeven hoe vaak er functionele vereisten of juridische voorwaarden zijn opgenomen in de bestekken die duiden op bevordering dan wel wenselijkheid van de leveranciersafhankelijkheid.

Dit kan bijvoorbeeld tot uiting komen door te vragen om applicaties die op enigerlei wijze voor gebruik op meerdere platformen of besturingssystemen beschikbaar zijn.⁵²⁸ Daarmee kan voorkomen worden dat de applicatie beperkingen gaat opwerpen voor huidige en toekomstige platformkeuzes. Deze wens komt zoals blijkt uit tabel 17 echter slechts in 20% van de onderzochte aanbestedingen (n=80) voor.

Over het algemeen blijkt dat vooral het browseronafhankelijk kunnen werken van de applicaties met enige regelmaat van leveranciers wordt geëist. In 37,5% van de 40 relevante gevallen, oftewel aanbestedingen waarbij er voor het gebruik van de gewenste applicatie sprake moest zijn van een webbrowser, kwam dit namelijk naar voren in het pakket van eisen. Desondanks nemen de aanbestedende diensten in de resterende 62,5% klaarblijkelijk genoegen met een applicatie die slechts op een merk webbrowser goed zal kunnen functioneren. Daarmee wordt (mogelijk onbewust) een nieuwe afhankelijkheid gecreëerd ten opzichte van de te gebruiken webbrowser.

⁵²⁸ Daarbij kan gedacht worden aan een webbased interface of aan een cross-platform applicatie.

	Frequentie	Percentages (n=80)
Ja	16	20,0
Nee	64	80,0
Totaal	80	100,0

Tabel 17: platformonafhankelijkheid

	Frequentie	Percentages (n=80)	Relevante frequenties	Relevante Percentages (n=40)
Ja	15	18,8	15	37,5
Nee	25	31,2	25	62,5
Niet van toepassing	40	50,0		
Totaal	80	100,0		100,0

Tabel 18: browseronafhankelijkheid

In tabel 19 zijn de resultaten weergegeven van de vraag aan leveranciers om een applicatie te leveren die database onafhankelijk kan functioneren, in die zin dat de applicatie in ieder geval koppelbaar moet zijn met databases van meerdere leveranciers (zoals Oracle, MS-SQL, PostgreSQL en MySQL), waarbij het de voorkeur zou moeten genieten dat de software koppelbaar is met zowel closed source als open source databases. Ook in dit geval nemen de aanbestedende diensten in maar liefst 81,1% klaarblijkelijk genoegen met een applicatie die slechts op een database van één leverancier goed zal kunnen functioneren. Daarmee wordt een nieuwe afhankelijkheid gecreëerd ten opzichte van de te gebruiken database.

	Frequentie	Percentages (n=80)	Relevante frequenties	Relevante Percentages (n=53)
Ja	10	12,5	10	18,9
Nee	43	53,8	43	81,1
Niet van toepassing	27	33,7		
Totaal	80	100,0		100,0

Tabel 19: database-onafhankelijkheid

Vooraf was de verwachting dat een aanzienlijk deel van de aanbestedende diensten

de aanwezigheid van een gebruikersgroep zouden eisen. Die aanname bleek onjuist te zijn. Uit het onderzoek kwam naar voren dat dit slechts in 16,5 % (n=79) het geval is. In de resterende 83,5% wordt deze vraag niet gesteld.

	Frequentie	Percentages (n=80)	Relevante frequenties	Relevante Percentages (n=79)
Ja	13	16,2	13	16,5
Nee	66	82,5	66	83,5
Niet van toepassing	1	1,2		
Totaal	80	100,0		100,0

Tabel 20: gebruikersgroep gevraagd

Het hebben van een gebruikersvereniging om op die wijze invloed te kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van een softwareproduct wordt door enkele respondenten als zinvol beschouwd:

Ja. Wij betrekken het functioneel beheer heel goed bij de aanbestedingen en dat betekent dat er eisen opkomen die het beheer van de applicatie vergemakkelijken, maar ook op welke wijze we invloed kunnen uitoefenen op welke features er verder uitkomen. En we hebben wel verschillende aanbesteding waarbij we consequent screenen op een leverancier, waarbij ook dat soort gebruikersoverleggen aanwezig zijn. Ook bij leveranciers waar we al contracten mee hebben, waarbij zo 'n dergelijk overleg er niet is, proberen er we wel druk op uit te oefenen dat er zo 'n overleg komt. Dat vinden wij heel belangrijk.⁵²⁹

Anderen gaven aan weliswaar enig nut te zien in het hebben van een gebruikersvereniging, maar dat dit geen aanleiding gaf om het ook in aanbestedingen mee te nemen als eis:

Ik heb het bij mijn vorige werkgever, een gemeente, wel gezien dat men lid was van de gebruikersvereniging van Centric en dat men het ook heel belangrijk vond om daarin te zitten, om toch een beetje richting te kunnen geven aan de leverancier van 'welke kant gaan we op en wat willen we met zijn allen.' Maar om het in een aanbesteding als eis of als wens te stellen, nee. Daar zie ik op dit moment nog geen toegevoegde waarde in. Maar het zal best zijn nut kunnen hebben.⁵³⁰

De meeste respondenten gaven echter aan niet te weten wat de doelstelling is van een gebruikersvereniging of vertelden dat nut en noodzaak van gebruikersverenigingen simpelweg nog nooit de aandacht hebben gehad binnen de

⁵²⁹ Interview 18-03-2011.

⁵³⁰ Interview 08-04-2011, 1^e.

organisatie.

Tot slot is gekeken naar de vraag aan leveranciers of het mogelijk is om de broncode rechtstreeks in het bezit te krijgen dan wel of er een escrowregeling voor de broncode mogelijk is. In 28,7% vragen de aanbestedende diensten om aanwezigheid van een dergelijke regeling terwijl in 8,8% gevraagd wordt om afgifte van de broncode aan de aanbestedende dienst zelf. In het geval van escrow is deze eis in de meeste gevallen als standaardbepaling opgenomen in de algemene voorwaarden waaronder men de te gunnen overeenkomst wil sluiten. In een aantal andere gevallen heeft men escrow in het bestek geplaatst als een alternatief voor leveranciers die niet kunnen voldoen aan de eis dat de geoffreerde software aan te merken is als open source software.

De aanbestedende diensten nemen in 62,5% van de onderzochte bestekken echter het risico dat de software door bijvoorbeeld een faillissement van de leverancier niet langer onderhouden kan worden omdat de broncode niet beschikbaar is.⁵³¹

	Frequentie	Percentages (n=80)
Ja	23	28,7
Nee	50	62,5
Broncode gevraagd	7	8,8
Totaal	80	100,0

Tabel 21: escrow gevraagd

De respondenten gaven in meerderheid aan dat de vraag om escrow weliswaar wordt toegepast maar dat het voor een organisatie eigenlijk weinig toegevoegde waarde heeft:

Escrow wordt heel vaak toegepast. Ik heb zelf bij verschillende organisaties gewerkt waar men dat per se in het contract wilde hebben, maar er werd nooit uitvoering aan gegeven. Dan is het mooie afspraak, maar een lege huls en daar heb je niks aan. (...) Dat betekent dat je zelf in staat bent om de software aan te passen of dat je een bureau inhuurt dat die software kan aanpassen. Maar ik merk al te vaak dat men escrow afspraken maakt en daar ook grof voor betaalt, maar dat de kans dat men daar gebruik van moet moeten eigenlijk nihil is, omdat die situatie zich niet voordoet of als die situatie zich voordoet, men absoluut niks met die software kan. Omdat er geen programmeurs zijn, omdat men de apparatuur er niet voor heeft, omdat men niet echt goed checkt of men ook alles in escrow heeft gegeven, wat ook noodzakelijk is om het straks te gaan gebruiken. En leveranciers lachen zich een

⁵³¹ Na afsluiting van het kwantitatieve onderzoek werden op 7 juli 2010 de Algemene rijksvoorwaarden bij IT-overeenkomsten (ARBIT) gepubliceerd waarin de mogelijkheid van broncode-escrow standaard is opgenomen als eis aan leveranciers. Mogelijk zal dit aspect van leveranciersafhankelijkheid hierdoor veel vaker gaan voorkomen in aanbestedingen. Zie voor de tekst: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-11138.html>

*bult daarin.*⁵³²

Sommige organisaties laten escrow achterwege vanwege de kosten die dit met zich mee brengt. Die kosten worden afgewogen tegen de kans dat de leverancier failliet zou gaan:

*Ik vind dat je dat als een soort risicomanagement zou moeten meenemen. We hebben leveranciers waarvan je zou kunnen zeggen: 'er is een bepaald risico dat ze over een paar jaar niet meer bestaan.' En dat we dan bedrijfstechnisch ook het risico lopen dat we dan bepaalde processen niet meer kunnen uitvoeren omdat de software die eronder ligt het dan niet meer doet. Met zo'n escrow dwing je natuurlijk eigenlijk af dat je zeker weet dat je verder kan met die software, mocht het bedrijf omvallen. We hebben een tijd als beleid actief gevoerd dat we dat altijd uitvroegen. We zien nu wel, bijvoorbeeld bij de aanbesteding van ons financieel pakket, dat de kosten daarvan door de vakafdeling als zodanig hoog worden ervaren relatief tot het risico dat ze zien, dat we ervoor kiezen die escrowregeling niet af te nemen. En dat is dan een leverancier die we op meer plekken in huis hebben. Dat is misschien wel bekend, de gemeente is of een Centric- of een Pink-gemeente.*⁵³³

Eén respondent wijst er op dat de kosten van escrow enorm uiteenlopen maar dat er een eenvoudige oplossing is voor het geval een leverancier failliet gaat:

*Met die escrow zijn er ook rare dingen, want soms zie je dat de kosten van die escrow heel verschillend zijn terwijl het dan wel over hetzelfde gaat. Mijn persoonlijke mening is dat als je leverancier failliet gaat, je beter kunt zorgen dat je snel zijn beste werknemers in dienst neemt dan dat je die escrow krijgt.*⁵³⁴

Het vragen om escrow heeft volgens meerdere respondenten alleen zin bij maatwerk software:

*Waarom? Als ik een auto koop, heb ik ook niet de bouwtekening. Bij maatwerk wel. Als ik een huis bouw, is dat maatwerk en dan wil ik ook de bouwtekening. Als ik gewoon standaardapplicaties heb, dan ga je terug, dan ga je dat inkooptechnisch bekijken, dan kom je op een routinematig product uit. Waarom moet ik daarvoor nou een heel zwaar juridisch verhaal omheen bouwen om die broncode te borgen? Het zijn vaak de grote organisaties en als die omvallen...*⁵³⁵

Uit de gesprekken blijkt dat de ARBIT-voorwaarden waarin de mogelijkheid tot escrow is voorgeschreven nog zeer weinig gebruikt worden. Bovendien zijn vooral grotere ICT-bedrijven volgens een respondent niet snel geneigd om een

⁵³² Interview 08-04-2011, 1^e.

⁵³³ Interview 18-03-2011.

⁵³⁴ Interview 18-05-2011, 2^e.

⁵³⁵ Interview 01-04-2011.

overeenkomst te sluiten met toepassing van de ARBIT. Die leggen aan de overheid gewoon hun eigen voorwaarden op:

(...) en je hebt te maken met grote leveranciers zoals SAP en zoals Oracle. Dat kost je bakken vol met geld. Dat is leuk, ook van de ARBIT, dat is allemaal hartstikke leuk, maar die accepteren ze niet. Net zoals Microsoft. Hartstikke leuk, accepteren ze niet. Vooral die Amerikaanse bedrijven accepteren niet onze voorwaarden. Dan gaan wij heel vaak de battle of forms aan. Dan ga ik in onderhandeling over de condities. Dan zeg ik: "Dat en dat en dat wil ik wel en dat en dat niet." Maar wat gebeurt er? Oracle is natuurlijk zo specifiek, het is niet voor niets zo groot geworden, SAP ook. We hebben hier nu SAP in huis. Als overheid bouwen we alles om SAP. Dan denk ik: 'Jongens, wat wil je nou als overheid?'⁵³⁶

7.6 Awareness-knowledge

Om de resultaten van de conformiteitsmeting te kunnen evalueren is het noodzakelijk om vast te stellen dat die resultaten ook een gevolg zijn van de beleidsuitspraak. Indien de actor niet wist van het bestaan van de beleidsuitspraak dan is er geen sprake van doorwerking. De awareness-knowledge ontbreekt in dat geval. Tijdens het kwalitatieve onderzoek is daarom onderzocht in hoeverre de beleidsuitspraken überhaupt bekend waren bij de respondenten. Hieronder zijn de resultaten van dat onderzoek opgenomen. Daarbij is de bij de conformiteitsmeting gehanteerde volgorde aangehouden: het gebruik van ODF, de voorkeur voor open source software, en het gebruik van de modelteksten.

7.6.1 Het gebruik van ODF

Ondanks de uitkomst van de conformiteitsmeting waaruit blijkt dat in 45% van de onderzochte aanbestedingen een leverancier gebruik kan maken van ODF, kan daaruit niet de gevolgtrekking worden getrokken dat dit het gevolg is van de beleidsuitspraak. Het zou immers zo kunnen zijn dat de inkoper juist niet op de hoogte is van de beleidsuitspraak en er min of meer vanuit gaat dat leveranciers in de gevallen waarbij er niets is voorgeschreven gebruik zullen maken van de meer dominante en gangbare gesloten documentstandaarden. In het kwalitatieve onderzoek is daarom gevraagd of de respondenten op dit vlak een beleid hanteren en of ze bekend zijn met landelijk beleid. De meerderheid gaf aan niet bekend te zijn met landelijk beleid of een eigen intern beleid te hanteren. Er is dus geen sprake van een bewuste keuze als gevolg van de beleidsuitspraak. Wanneer men formaten voorschrijft dan geven vrijwel alle respondenten de voorkeur aan Microsoft Word en Excel, of aan het PDF-formaat. Slechts een enkeling gaf aan dat het naast PDF ook ODF mag zijn. Het ontbrak hier bij de respondenten aan awareness knowledge ten aanzien van de beleidsuitspraak. De geconstateerde conformiteit is derhalve niet het gevolg van doorwerking van de beleidsuitspraak.

⁵³⁶ Interview 01-04-2011.

Niet alle respondenten zien het strategische nut in van het gebruik van open document formaten. Dat iets werkt is volgens hen belangrijker dan dat het open is:

*Maar voor alleen de uitwisseling met andere organisaties zijn gebruikte standaarden het belangrijkste en als het open is, is het leuk. Het is belangrijker dat het werkt dan dat het open is. Een mooi voorbeeld is natuurlijk de OpenOffice standaarden of de open standaarden van Microsoft. In de praktijk stuurt iedereen elkaar pdf's en Worddocumenten en de rest bestaat niet. Het bestaat alleen maar op papier en er wordt heel veel geld aan uit gegeven om de OpenDoc [bedoeld wordt het ODF-formaat; MP] standaarden te kunnen toepassen, terwijl je hem nooit krijgt en nooit verstuurt. (...) het is geen wassen neus, het is een opgelegd pandoer, zeg maar. Het moest, dus iedereen gaat moeite doen om dat te regelen en dat gebeurt dan ook wel en vervolgens gebruikt niemand het. En waarom? Omdat dat ook gaat met PDF of .DOC. Ook de overheid zelf gebruikt het niet.*⁵³⁷

Bovendien zijn er organisaties die nog steeds niet in staat zijn om ODF te kunnen ontvangen of waarbij het besef niet aanwezig is dat zij dit al zouden moeten kunnen:

*Als ik even naar onszelf kijk, dan denk ik dat dat wel heel goed ingekleed moet worden. Het wordt daar bedacht, maar die mensen [de planmaker in Den Haag; MP] zullen heel goed moeten nadenken over wat de gevolgen zijn en wat dat inhoudt voor je personeel, om daarmee te gaan werken.*⁵³⁸

Zij die wel op de hoogte zijn van de beleidsuitspraak laten zich op het gebied van documentstandaarden beïnvloeden door de voorbeeldfunctie van anderen, en dan vooral indien die anderen op rijksniveau opereren:

*Wij vonden het wel leuk laatst dat Nederland Open in Verbinding iets rondstuurde waarbij de (...) enquête in het bijgaande Word document stond. Dat stond er zelfs letterlijk in. Dan denk ik: Waar zijn we mee bezig. Hoe kun je dit doen?*⁵³⁹

7.6.2 Voorkeur voor open source software

Bij meerdere respondenten is de beleidsuitspraak bekend dat er bij gelijke geschiktheid een voorkeur dient te zijn voor open source software:

Wij hebben in dat geval beleid voor open source en voor open standaarden. Dat komt ook vanuit de NOiV. Daarbij is het beleid op open source dat open source bij gelijke geschiktheid de voorkeur heeft. Dus dat betekent dat als we functioneel geen verschil kunnen maken tussen de verschillende keuzes, we zouden kiezen voor de

⁵³⁷ Interview 18-04-2011.

⁵³⁸ Interview 04-03-2011.

⁵³⁹ Interview 25-02-2011.

*open source variant.*⁵⁴⁰

Sommige respondenten hebben het in eigen beleid opgenomen en zijn actief bezig met de bevordering van het gebruik van open source software :

*We staan er als gemeente helemaal achter en we hebben, ja, wat knappe koppen die, die hebben daar echt, we hebben we daar wat mensen speciaal voor benoemd die het open source moeten bevorderen bij ons. En die mensen komen er dus elke keer als we een softwarepakket moeten aanbesteden, dan praten die mee. Maar die koppelen ook heel snel kort met dat ... NVOi geloof ik.*⁵⁴¹

Niet iedere organisatie is echter al zo ver en behandelt het open ICT-beleid met dezelfde prioriteit. Zo geeft een respondent van een gemeente ruim na het verlopen van de deadlines uit het NUP en het actieplan aan dat ze in kaart gaan brengen welke deadlines er eigenlijk zijn :

*We hebben er zelfs een stagiaire op zitten die onder andere het NUP, maar ook Nederland Open in Verbinding gaat bekijken wat voor soort verplichtingen er voor onze gemeente nou exact uitkomen op welke data. En of wij daar nou wel of niet aan voldoen en wat men voor maatregelen zou moeten nemen.*⁵⁴²

7.6.3 Leveranciersafhankelijkheid

Onder de respondenten blijkt bijzonder weinig awareness knowledge aanwezig te zijn over de doelstelling van het actieplan om leveranciersafhankelijkheid te beperken. De meeste respondenten zijn niet bewust van de strategische principes achter het leveranciersafhankelijk verwerven, hoewel zij zich wel beseffen dat er in sommige gevallen sprake kan zijn van een ongezonde afhankelijkheid van een leverancier. Ze zetten dat besef echter niet om in acties om die afhankelijkheid te doorbreken.

*Kijk wij zijn eigenlijk met z'n allen verkeerd bezig dat we monopolisten in stand houden. En daar hebben we, in principe willen we dat niet. Alleen, ja, er moeten wel alternatieven zijn.*⁵⁴³

Sommige organisaties hebben die afhankelijkheid zelfs in hun eigen interne beleid verankerd:

Wij hebben in zoverre een beleid, wij zijn op dit moment bijvoorbeeld bezig om het ICT-beleid in de volle breedte te herzien en opnieuw te schrijven voor de komende vier jaar. Maar we hebben in zekere zin een beleid dat we gekozen hebben voor een

⁵⁴⁰ Interview 18-03-2011.

⁵⁴¹ Interview 18-02-2011.

⁵⁴² Interview 08-03-2011.

⁵⁴³ Interview 18-02-2011.

*aantal standaarden. Een van die standaarden is bijvoorbeeld het Windowsplatform. Dus geen Novellplatform, wat we in het verleden hadden, geen Linuxplatform, geen Appleplatform, maar een Windowsplatform om juist die uitwisseling te maximaliseren of te kunnen garanderen.*⁵⁴⁴

In een enkel geval maakt men er zelfs bewust gebruik van om andere leveranciers buiten de deur te houden:

*Wat je in de ICT ook vaak doet, is dat je geen merk vraagt, maar wel aangeeft dat je infrastructuur is opgebouwd uit bijvoorbeeld HP. Daar waar een ander merk inschrijft, wordt dit geacht met dezelfde beheertools beheerd te kunnen worden, omdat anders de extra aanschaf van beheertools, de scholing van medewerkers en de garantie voor de integrale werkzaamheid van de oplossing bij de nieuwe leverancier komt te liggen.*⁵⁴⁵

Slechts enkele respondenten geven aan dat ze al bewust bezig zijn met het doorbreken van leveranciersafhankelijkheden:

*We hebben hier heel veel Centricapplicaties. Centric is een belangrijke ICT-leverancier in gemeenteland. Tot een aantal jaren geleden deed Centric ook voor een deel het onderhoud aan hardware. Terwijl daar die noodzaak niet is. Dus daar kijken we nu of we niet onze eigen monopolist hebben gecreëerd. En als dat zo is, dan gaan we dat doorbreken. Daar zijn wij heel hard met de botte bijl aan het hakken. Vroeger was het normaal dat als je Centric als software leverancier had, je hardware, je software, je ondersteuning, alles kwam bij Centric vandaan. PC 's leverden ze hier. Dus dat breken wij nu systematisch af om dat om te zetten naar gespecialiseerde bedrijven die goedkoper en vaak beter leveren. Daarmee heb je wel iets meer leveranciers, maar daarmee kun je wel meer concurrentie creëren.*⁵⁴⁶

7.7 Analyse van de beïnvloedende factoren

Naast de vraag of de respondent bekend is met de beleidsuitspraak, is er tevens door middel van het kwalitatieve onderzoek getracht een antwoord te vinden op de vraag welke factoren een rol spelen bij het vormen van een houding tot de beleidsuitspraak.

Evenals bij de beleidsuitspraken die in de voorgaande twee hoofdstukken zijn onderzocht, is in dit hoofdstuk voor de weergave van de resultaten diezelfde indeling aangehouden: juridische factoren, financieel-economische factoren, technische factoren en factoren die verband houden met kennis en ervaring.

⁵⁴⁴ Interview 11-03-2011.

⁵⁴⁵ Interview 08-03-2011.

⁵⁴⁶ Interview 08-03-2011.

7.7.1 Juridisch

In een aantal gevallen ervaren de respondenten een beperking in een product- of leverancierskeuze vanwege het intellectuele eigendomsrecht op al in gebruik zijnde producten en/of vanwege langlopende contracten met bestaande leveranciers. Deze reden kan niet alleen een barrière opleveren voor de leveranciers of dienstverleners op het gebied van open source software maar tevens voor alle andere leveranciers en dienstverleners.

Er is door de planmaker geen gebruik gemaakt van specifieke juridische sturingsinstrumenten die zouden kunnen bijdragen aan het bevorderen van de leveranciersonafhankelijkheid. Een aantal respondenten geeft desgevraagd aan wel een wettelijke verplichting te willen zien voor de verwerving van open source software.

Een dergelijke verplichting zou dan niet alleen in Nederland moeten gelden maar zou ook direct in heel Europa moeten worden ingevoerd omdat leveranciers er anders niet aan mee gaan werken:

Misschien zouden we in Europa dat gewoon in een keer moeten doen. Of met z'n allen... ja die open software echt gaan, moeten gaan promoten met wat meer kracht erachter en dan dwingend opleggen. Dan komt het wel. En nu zijn er allemaal fabrikanten die kunnen zeggen: nou, we doen het even niet.⁵⁴⁷

Ook langlopende contracten worden door sommige respondenten gezien als barrière, ondanks het gegeven dat open standaarden en open source software door hen wel belangrijk wordt gevonden. Deze respondenten zijn geen uitzondering. Uit de resultaten van de jaarlijkse NOiV-monitor blijkt namelijk dat 41% van de organisaties (n=234) wegens lopende contracten niet op korte termijn verwacht meer open source software te gaan gebruiken.⁵⁴⁸

We hebben twee hele grote leveranciers, Centric en GovUnited, die standaardiseren helemaal op Windows. Daar kunnen we als afnemers iets van vinden, maar dat is een fait accompli voor ons. En daar hebben we nog langlopende contracten mee. Dus we willen wel bijvoorbeeld voor de mail Zarafa, open source, nemen, maar die moet dan wel honderd procent compatible zijn, zodat de leveranciers er tegenaan kunnen praten. Dan lukt het niet.⁵⁴⁹

Het hebben van een eigen beleid waarin aan open source software de voorkeur wordt gegeven, is geen garantie voor gedragsconformiteit. Uit de conformiteitsmeting kwam reeds naar voren dat er in een aantal gevallen weliswaar melding wordt gemaakt van een voorkeur maar dat deze niet wordt omgezet in een daadwerkelijke voordeel. Een respondent zegt hierover het volgende:

⁵⁴⁷ Interview 18-02-2011.

⁵⁴⁸ NOiV-Monitor 2011, p. 19.

⁵⁴⁹ Interview 08-03-2011.

*Het beleid dat wij hebben is dat in een geval van open source software het in principe de voorkeur geniet bij gelijke geschiktheid. De ervaring leert alleen dat gelijke geschiktheid haast niet voorkomt. Er is altijd wel ergens op te onderscheiden. Dus wij kennen eigenlijk geen extra punten toe op deze feature die je noemt.*⁵⁵⁰

Een respondent noemt de wettelijke eisen die aan bepaalde ICT-voorzieningen worden gesteld als reden waardoor open source software geen voorkeur krijgt.

*Voor sommige applicaties die heel kritisch zijn waar wij aan hele zware wettelijke bepalingen moeten voldoen, is het erg lastig om een pakket te hebben waar geen eigenaar achter zit. Of geen professionele ondersteuningspartij. Als ik 98% beschikbaarheid voor mijn GBA moet garanderen maar ik zou een open source GBA kunnen krijgen waar een ontzettend lieve community achter zit, maar ik kan niemand aanspreken over de beschikbaarheid. Ik kan geen contract afsluiten, dus kan ik niet voldoen aan juridische eisen voor mijn GBA. Tenzij daar een beheerpartij tussen zou stappen die de expertise in huis heeft om die beschikbaarheid te garanderen. En die het aanpast bij een wetwijziging.*⁵⁵¹

7.7.2 Financieel-economisch

Ook financieel-economische aspecten in verband met de transitie naar open source software worden door de respondenten genoemd als barrière:

*Open source vind ik toch een wat moeilijker geheel. We hebben nu kantoorautomatisering, Microsoft Office. Overgaan naar OpenOffice vergt zo 'n investering dat je zegt: 'Zijn we dan wel goed met ons belastinggeld bezig?'*⁵⁵²

Een ander ziet de opleidingskosten voor nieuwe software als het grote probleem:

*Er zitten dus verborgen kosten in de opleiding van mensen. Als je ze iets kunt aanbieden wat ze thuis gewend zijn, lopen ze veel makkelijker mee. Ga je iets exotisch uit de open source wereld aanbieden wat niemand kent, dan heb je een probleem. Pingen was ook open source. Zowat iedereen kan tegenwoordig pingen. Dan kun je een Pingapplicatie wel gewoon gebruiken, maar anders doe je dat ook uit het oogpunt van scholing niet. Driehonderd man voor drie dagen op scholing sturen voor ander Office pakket is best duur. Eén dag iedereen op cursus kost al snel 85.000 euro.*⁵⁵³

Ook geeft een respondent aan dat de jurisprudentie onduidelijk is over deze

⁵⁵⁰ Interview 18-03-2011.

⁵⁵¹ Interview 08-03-2011.

⁵⁵² Interview 08-04-2011, 1^e.

⁵⁵³ Interview 08-03-2011.

opleidingskosten:

*Als je dan kijkt wat je mag vragen in een aanbesteding, dan zit toch wel vaak in de knel met dat soort dingen. Hoe kun je dat nou goed meenemen? In welke mate mag je bijvoorbeeld die omschakelkosten, opleidingskosten, meenemen? Want je ziet vaak dat jurisprudentie ook niet duidelijk is. Dat is helemaal niet duidelijk. De wetgeving is heel standaard ingericht en in de praktijk is het nooit standaard.*⁵⁵⁴

7.7.3 Technisch

Ook bij open source software worden de technische afhankelijkheden van de bestaande in gebruik zijnde software door meerdere respondenten genoemd als belemmering.

*Ook onze andere applicaties kunnen nog niet opereren met open source software. Dus dan moet je weer een 'convert' aanmaken die dat wel weer mogelijk maakt of weer andere investeringen doen. Onderaan de streep, als je helemaal overnieuw zou moeten beginnen: gelijk open source software. Maar je zit nu met een bestaand gebouw en dat is net als met verbouwen. Als je een huis gaat verbouwen en je begint ergens te trekken, dan komt er van alles achter weg.*⁵⁵⁵

Volgens de NOiV-monitor is die technische barrière de grootste hindernis met betrekking tot de kwaliteit en bruikbaarheid van open source software. Van de door hen geënquêteerde ICT-verantwoordelijken (n=234) geeft 61% aan dat ze twijfels hebben aan de objectieve compatibiliteit van open source software met andere toepassingen, waaronder de legacy software.⁵⁵⁶

7.7.4 Kennis en ervaring

Op de vraag of open source software voor hun organisatie een voordeel zou kunnen opleveren, reageert een minderheid van de respondenten positief. Als voornaamste voordeel ziet men de bevordering van de leveranciersonafhankelijkheid.

De andere voordelen die in de literatuur genoemd worden, zoals open source is goedkoper, beter van kwaliteit en veiliger, werden door de respondenten niet genoemd.⁵⁵⁷ Het is ook de vraag of kennis van deze voordelen een verschil had gemaakt in het kwantitatieve onderzoek. Uit eerder onderzoek van Chau en Tam is namelijk gebleken dat alle te verwachten voordelen van open source software geen significante positieve invloed hebben op de snelheid en mate waarin organisaties gebruik gaan maken van deze software. Zij concluderen dat het vooral de barrières

⁵⁵⁴ Interview 08-03-2011.

⁵⁵⁵ Interview 08-04-2011, 1^e.

⁵⁵⁶ NOiV monitor 2011, p. 20.

⁵⁵⁷ Zie Scholten en Hollebeek 2006, p. 23-26, voor een overzicht van voor- en nadelen met verwijzingen naar overige bronnen.

zijn die de adoptie beïnvloeden.⁵⁵⁸

Dit onderzoek lijkt dat beeld te bevestigen. De meerderheid van de respondenten ziet namelijk geen enkel voordeel van het gebruik van open source software en wijst vooral op de verwachte barrières. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de respondenten open source software vooral associëren met het zelf moeten programmeren, waarbij zij dan aangeven die kennis niet in huis te hebben. Hierdoor valt voor deze respondenten ook het eventuele voordeel van open source software weg:

*Zelf zijn wij als gemeente een beheergemeente. Dat betekent dat we intern geen capaciteit hebben om zelf changes op software uit te voeren, dat laten we eigenlijk altijd door een leverancier doen. Een groot voordeel met dat soort software, dat je eventueel zelf wat dingetjes snel kan repareren, valt voor ons weg. Daar is domweg de capaciteit en de kennis niet voor.*⁵⁵⁹

Bovendien worden er door de onjuiste vooronderstelling dat open source software verplicht tot zelf programmeren of zelf beheren, door sommige respondenten bij aanbestedingen extra eisen gesteld aan open source software die niet worden gesteld bij closed source software. Zo eist men bijvoorbeeld het bestaan van een professionele community. Daarbij gaat men voorbij aan de omstandigheid dat veel open source software überhaupt niet wordt ontwikkeld door een community.⁵⁶⁰ Open source software, wat feitelijk slechts een licentievorm is, kan immers in zijn geheel ontwikkeld, geleverd en onderhouden worden door een commercieel bedrijf zonder dat daar een community aan te pas hoeft te komen:

*In het beleid staat dat we voor open standaarden gaan. En we vragen bij aanbestedingen nadrukkelijk naar open source software. Maar wij stellen daar wel een aantal eisen in. Er moet een community zijn. Je moet het zelf gaan beheren of er moet iemand zijn die het voor je kan doen. Dus er moet wel een zekere professionele community zijn die dat voor je kan doen, want anders word je wel erg kwetsbaar. Het klinkt allemaal wel heel mooi dat je open source zelf moet gaan ontwikkelen, maar ik heb geen mensen in huis die dat gaan doen. En dus ben ik afhankelijk van de community of van leveranciers die dat kunnen doen. Maar dan creëer je ook weer nieuwe afhankelijkheid. Dus dat is de ellende.*⁵⁶¹

Een andere respondent denkt dat open source software alleen geleverd wordt door vrijwilligers op zolderkamers die volgens de respondent niet mee gaan doen aan een aanbesteding:

Er zal best wel ergens een programmeur zijn die iets heeft gemaakt wat vaag in de buurt komt, maar het is al moeilijk genoeg om een systeem te vinden wat het doet volgens de vereisten die je zelf hebt gesteld, laat staan dat dat dan een open source

⁵⁵⁸ Chau en Tam 1997, p. 14.

⁵⁵⁹ Interview 18-03-2011.

⁵⁶⁰ Lahaye 2007, p. 117.

⁵⁶¹ Interview 25-02-2011.

*initiatief is. Bovendien is natuurlijk de hele gedachte van aanbesteding volstrekt in strijd met open source. Want wie gaat dan aanbesteden? Wie gaat dan die offerte maken à raison van 20.000, 30.000, 40.000 euro? Wie gaat dat geld erin steken? Daardoor zal het verschijnsel van Europese aanbestedingen heel goed een belemmering kunnen zijn voor de verdere verspreiding van open source. Dat is een aardige quote. Maar misschien ook wel waar, want je hebt natuurlijk een enorm circus opgetuigd. Je hebt eerst ellenlange lijsten met selectiecriteria, vervolgens heb je hele ploegen mensen die vuistdikke dossiers maken als offerte en dan verwacht je dat een stel jongetjes op een zolderkamertje twee maanden gaat investeren om zo 'n offerte te winnen van de grote jongens van deze wereld.*⁵⁶²

Open source software zou bovendien ook lastig zijn voor de meeste eindgebruikers. Die stellen dusdanig hoge eisen aan het gebruiksgemak dat daar niet aan voldaan kan worden door open source software:

*Het is een afweging. Wat zijn de functionele mogelijkheden van open source kijkend naar een document management systeem? Die hebben een hele sterke interactie met je mail en met pakketten die je voor Office gebruikt. Die zijn allemaal wel geïntegreerd in Microsoft Office, maar je ziet dus niet dat ze geïntegreerd zijn in OpenOffice. En dat schept dus een probleem, want dan gaat het veel meer tijd kosten om het allemaal apart op te slaan en dat ga ik gebruikers niet uitleggen. Men gaat daar vaak (...) voorbij aan de gebruikers. Die moeten opnieuw dingen leren (...). Maar waarom zijn de bekende iPads zo handig? Omdat ze niks hoeven te installeren, omdat het heel gebruikersvriendelijk is. Ongeacht dus van de basis, want dat interesseert een mens niet. Als we dus hier iets gaan doen met open source software en het is niet goed geïntegreerd met andere systemen en mensen moeten een heleboel extra handelingen doen die al snel technisch lijken, zal een groot gedeelte van de mensen afhaken. En daar wordt heel vaak aan voorbij gegaan.*⁵⁶³

Ook andere respondenten geven aan dat eindgebruikers vanwege de subjectieve compatibiliteit niet snel zullen overstappen op open source software, zelfs wanneer het product functioneel net zo goed zal werken als de reeds in gebruik zijnde producten:

*We kunnen vanuit de IT pushen dat we met open source gaan werken, maar dan zijn er allemaal mensen die opnieuw opgeleid moeten gaan worden. Die misschien al twintig jaar met Microsoft werken en die nu ineens naar een ander systeem gaan. In de praktijk is open source hartstikke goed, misschien ook net zo goed als producten van Microsoft, maar de gebruiker, onze klant, zit daar niet op te wachten. En vanuit IT heb je niet de kracht om dat erdoor te krijgen. De Raad van Bestuur moet dat van bovenaf gaan opleggen, maar die zullen nooit zeggen dat we met zijn allen op Open Office overgaan. Tenminste, in dit stadium nog niet.*⁵⁶⁴

⁵⁶² Interview 18-04-2011.

⁵⁶³ Interview 13-04-2011.

⁵⁶⁴ Interview 04-03-2011.

Dat de subjectieve compatibiliteit een belangrijke rol speelt komt niet als een verrassing. In 1997 stelden Chau en Tam al vast dat de mate van tevredenheid met de huidige computersystemen een negatieve invloed heeft op de kans dat een eindgebruiker zal overstappen naar een systeem gebaseerd op open source software en open standaarden.⁵⁶⁵

Naast de subjectieve compatibiliteit wordt door een respondent ook het *right to fork*, oftewel het recht tot afsplitsing, als een nadeel genoemd. Een (deel van een) community kan zich daarbij van de ene op de andere dag terug trekken uit de ontwikkeling van een softwareproduct, bijvoorbeeld omdat ze een andere of betere richting zien die ze willen inslaan, waardoor de continuïteit van de ontwikkeling in gevaar komt en de verworven toepassing zelfs verweesd kan raken.

*Een goed voorbeeld daarvan zijn pakketten voor content management. Daar zijn heel veel open source-achtige oplossingen voor, Joomla kan ik noemen. Dan kan je gewoon op internet zien; er zijn mensen die erin geloven, maar er zijn ook andere ontwikkelingen. Dan zie je dat de hele community eigenlijk zomaar van de ene op de andere dag naar een ander pakket gaat en vrolijk daaraan gaat mee ontwikkelen. Voordat je het weet zit je met een pakket waar geen leven meer in zit. Dat wil iedereen toch voorkomen.*⁵⁶⁶

Opgemerkt kan worden dat het recht tot afsplitsing als voordeel met zich mee brengt dat het de community en zijn leiding scherp zal houden.⁵⁶⁷ Scholten en Hollebeek wijzen er met betrekking tot de continuïteit van de ontwikkeling terecht op dat organisaties de open source software vanwege het open karakter van de broncode kunnen blijven gebruiken. Men kan een derde in de arm nemen voor de verdere ontwikkeling en het onderhoud. Bovendien noemen zij het een misvatting dat de continuïteit wel gewaarborgd zou zijn bij closed source software omdat leveranciers altijd kunnen besluiten om te stoppen met de ondersteuning van een product.⁵⁶⁸

Een van de respondenten gaf hiervan een concreet voorbeeld door te vertellen dat ze in 2010 gedwongen werden om opnieuw een aanbesteding te doen omdat de leverancier van de in gebruik zijnde closed source software geen onderhoud meer wilde leveren:

Over 2010 hebben we ons HRM-systeem vervangen, inclusief de salarisverwerking. Dat is iets dat echt impact op het primaire proces heeft. Tenminste, als mensen niet meer betaald krijgen of als we geen nieuwe medewerkers meer kunnen aannemen, dan wordt het een lastig verhaal. Dus dat was best een lastige aanbesteding. Er zaten ook wel wat moeilijkheden in. Het systeem wat we nu hadden werd uitgefaseerd bij de leverancier, dus dat contract hield op. Het leverde geen

⁵⁶⁵ Chau en Tam 1997, p. 12.

⁵⁶⁶ Interview 08-04-2011, 2^e.

⁵⁶⁷ Schmidt, Van der Klaauw-Koops en Paapst 2009, p. 26.

⁵⁶⁸ Scholten en Hollebeek 2006, p. 25.

*ondersteuning meer op. Als je wetwijzigingen en dat soort zaken krijgt, moet het toch worden aangepast. Dat kon niet meer, dus we hebben binnen een jaar een gedeelte van implementatie moeten afronden. Dat was best wel lastig.*⁵⁶⁹

Ook het ontbreken van een *roadmap* waarmee een overzicht kan worden verkregen in welke wijze waarop de software zich gaat ontwikkelen, en onduidelijkheid bij de respondent over te verkrijgen support worden als nadeel genoemd:

*Partijen kunnen ook met open source inschrijven, alleen zien we wel dat zaken zoals een roadmap bij open source veel minder goed zijn geregeld. Dus waar staan we nu en waar gaan we naartoe in de toekomst, welke functionaliteit komt erbij? Bij open source weten mensen dat natuurlijk nog niet. Iedereen kan daar aan ontwikkelen. Bij software van een bedrijf is het voor ons toch makkelijker om te zien waar het bedrijf heen wil. Bij open source wordt dat meer vrij gelaten. We hebben ook wel eens onze vraagtekens hoe de support gaat bij open source software. Hoe kunnen we goede afspraken maken met onze implementatiepartner die die open source pakketten straks gaat implementeren? Daar zitten we nog wel een beetje naar te zoeken. We kijken er wel naar, maar we zijn nog wel een beetje terughoudend. Zo kan ik het denk ik het beste omschrijven. Dat is dan specifiek voor software.*⁵⁷⁰

Op de vraag aan de respondenten of ze het waardevol zouden vinden wanneer een licentie de organisatie ruime rechten geeft, bijvoorbeeld het recht om het onderhoud door een derde onafhankelijke organisatie te laten doen, antwoorden de meeste respondenten positief, zelfs indien ze eerder op de vraag naar het voordeel van open source software een negatief antwoord gaven:

*Dat je gewoon niet afhankelijk bent van één leverancier. Die afhankelijkheid maakt je wel kwetsbaar. Dat zouden we zeker gaan doen.*⁵⁷¹

Ook geven een aantal respondenten aan dat zij dit altijd meenemen in het gesprek met de interne opdrachtgever:

Dat vind ik natuurlijk prima, want je ziet vaak dat je een soort vendor lock hebt. Je koopt een pakket van een bepaalde leverancier en zij zijn ook de enige die daar onderhoud op mogen leveren. Daar kom je eigenlijk heel moeilijk nog van af. Processen zijn afgestemd op dat pakket, dus als je iets anders wil, dan moet in ieder geval ook de hele organisatie worden veranderd. Je kan niet naar een andere partij als de leverancier niet goed presteert, dus je bent al heel snel geneigd om gewoon verder te gaan met alle gebreken van de leverancier die je hebt, omdat je je anders een gigantisch project op de hals haalt. Het zou prettig zijn als meerdere partijen, en dat proberen wij ook in onze aanbestedingen, dat meerdere partijen het pakket kunnen onderhouden. We kunnen dit als een eis stellen. Het wordt in ieder geval

⁵⁶⁹ Interview 04-03-2011.

⁵⁷⁰ Interview 04-03-2011.

⁵⁷¹ Interview 25-02-2011.

*altijd meegenomen in ons gesprek met de opdrachtgever. Wij wijzen erop, en we kunnen het ook als eis meenemen als we dat willen.*⁵⁷²

Anderen geven aan dat ze bij maatwerk al wel ruimere gebruiksrechten eisen:

*Wat we wel vaker doen is dat we met leveranciers bedingen dat als wij een bepaalde oplossing laten ontwikkelen, dat we daarbij wel bijvoorbeeld aangeven dat het vrij gebruikt mag worden voor andere gemeenten. (...) Dan proberen we dat met de leverancier ook zo af te spreken, want wij betalen dan voor die ontwikkeling, maar dan vind ik ook dat het van ons is. En omdat het van ons is, willen we het ook kunnen delen met onze collega's.*⁵⁷³

Ook speelt als aspect van beïnvloeding mee dat de planmaker een voorbeeldfunctie heeft, waar in de uitvoering veel waarde aan wordt gehecht. Over de voorkeur voor open source software zegt een respondent bijvoorbeeld:

*Als men dat wil, dat is allemaal hartstikke leuk, maar dan moet de staat ook bijvoorbeeld geen staatscontract met Microsoft gaan afsluiten. Dat slaat natuurlijk ook nergens op. (...) We hebben een staatscontract met Microsoft. Hoe kan je dat, terwijl je OpenOffice gewoon kunt downloaden? Dat is toch belachelijk? Wat krijg je dan? Microsoft gaat ook via een resellerstructuur Europees aanbesteden, terwijl zij gewoon een select aantal private supplies hebben. Dat vind ik echt een lachertje. Ik betaal veel te veel geld daarvoor.*⁵⁷⁴

Andere negatieve voorbeelden spelen daarbij ook een belangrijke rol:

*Maar goed, het succesverhaal van Amsterdam -dus geen succes in Amsterdam, alles werd weer teruggedraaid- doet natuurlijk niet veel mensen enthousiast klappen voor open source.*⁵⁷⁵

Gevraagd naar de succesverhalen van sommige andere gemeentes gaf deze respondent als antwoord:

*Die worden wat onderbelicht. Die komen niet in de pers. Zo is het vaak hè? Rampen komen eerder in de krant dan succesverhalen.*⁵⁷⁶

⁵⁷² Interview 04-03-2011.

⁵⁷³ Interview 18-03-2011.

⁵⁷⁴ Interview 01-04-2011.

⁵⁷⁵ Interview 08-04-2011, 1^e.

⁵⁷⁶ Interview 08-04-2011, 1^e.

7.8 Conclusies over pad-afhankelijkheid en doorwerking

Pad-afhankelijkheid

De argumenten van de respondenten om zich niet te conformeren aan de in dit hoofdstuk onderzochte beleidsuitspraken zijn binnen de pad-afhankelijkheidstheorie te categoriseren onder netwerk- en coördinatie-effecten, overstapkosten, en leereffecten.

Bij de beleidsuitspraak inzake het gebruik van ODF blijkt dat de netwerk- en coördinatie-effecten in het voordeel uitvallen van Microsoft Word of Excel, of van het PDF-formaat. Het actieplan is er klaarblijkelijk niet voldoende in geslaagd om dit zelfversterkende mechanisme om te keren waardoor organisaties zich aan de pad-afhankelijkheid kunnen onttrekken. De overige mechanismen uit de pad-afhankelijkheidstheorie zijn door de respondenten niet genoemd.

Bij de beleidsuitspraak inzake de voorkeur voor open source software noemen de respondenten de invloed van de overstapkosten op de keuze voor een open source product. Daarbij worden voornamelijk de veronderstelde extra migratiekosten en de opleidingskosten genoemd. Vanuit de Rijksoverheid is er geen subsidieregeling of transitiefonds beschikbaar om deze kosten op te vangen.⁵⁷⁷ Het actieplan geeft op dit gebied alleen aan dat gerealiseerde besparingen ten gunste komen aan de betreffende organisaties.⁵⁷⁸

Bovendien wordt er een extra barrière opgeworpen door de leereffecten. De eindgebruikers willen graag werken met producten die ze al kennen. Het gaat hier met andere woorden om subjectieve compatibiliteit. Volgens de meeste respondenten zouden de organisaties vooral software willen hebben waarbij de gebruikers niet al te veel technische handelingen moeten uitvoeren. Open source software voldoet daar volgens deze respondenten nog niet altijd aan. De verzonken kosten en de netwerk- en coördinatie-effecten werden met betrekking tot deze beleidsuitspraak door geen enkele respondent genoemd.

Bij de beleidsuitspraak inzake de bevordering van de leveranciersonafhankelijkheid door modelteksten, zien de respondenten vooral bij broncode escrow een financiële drempel opgeworpen waardoor zij daar liever van afzien. Die kosten worden echter niet veroorzaakt door de zelfversterkende mechanismen. De keuze om gebruik te maken van een bepaalde modeltekst is een keuze die valt te categoriseren in de eerste fase op de pad-afhankelijkheid lock-in schaal (zie paragraaf 2.3). Er is op grond van de pad-afhankelijkheidstheorie geen reden of barrière waardoor deze teksten niet gebruikt kunnen worden.

⁵⁷⁷ In Sleurink 2010, p. 40 geeft Kees Vendrik aan dat er wat hem betreft een 'hobbelfonds' zou moeten komen waaruit de aanloopkosten worden gefinancierd en waarna op termijn een terugbetaling zou kunnen plaatsvinden.

⁵⁷⁸ Actieplan NOiV p. 9.

Uit het onderzoek komen nog twee andere mechanismen naar voren die geen deel uitmaken van de pad-afhankelijkheidstheorie, maar die wel als zelfversterkend mechanisme hun invloed laten gelden. Daarbij gaat het om juridische beperkingen en om objectieve compatibiliteit. Beide mechanismen zijn het gevolg van een eerdere beslissing waardoor er nu sprake is van besluitvorming in fase drie van de pad-afhankelijkheid.

In het geval van juridische redenen ervaren de respondenten een beperking in een product of leverancierskeuze vanwege het intellectuele eigendomsrecht op al in gebruik zijnde producten en/of vanwege langlopende contracten met bestaande leveranciers. Deze reden kan niet specifiek een barrière opleveren voor de leveranciers of dienstverleners op het gebied van open source software maar tevens voor alle andere leveranciers en dienstverleners. Er is door de planmaker geen gebruik gemaakt van specifieke juridische sturingsinstrumenten die zouden kunnen bijdragen aan het bevorderen van de leveranciersonafhankelijkheid. Een aantal respondenten geeft desgevraagd aan wel een wettelijke verplichting te willen zien voor de verwerving van open source software.

De respondenten noemen ook de objectieve compatibiliteit als oorzaak van het niet zo maar kunnen overstappen naar open source producten. Bij organisaties zit het probleem in de bestaande infrastructuur en het applicatielandschap. In dat landschap is het lastig om een product te vervangen waar men de afgelopen jaren vele honderden gedocumenteerde en niet-gedocumenteerde koppelingen naar heeft gemaakt. Deze oorzaak is een indicatie dat er sprake is van een afhankelijkheid in de derde fase van de pad-afhankelijkheid lock-in schaal.⁵⁷⁹

Doorwerking

Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven impliceert doorwerking dat het onderzochte plan of zijn beleidsuitspraken een aanwijsbaar onderdeel vormen van de besluitvormingsprocessen van de door het plan geadresseerde actoren en de zich geadresseerd voelende actoren. Een plan is in de doorwerkingsbenadering effectief indien de doelgroep het plan gehanteerd hebben en daardoor een beter besluit hebben kunnen nemen. Er is ook sprake van doorwerking indien er in dat besluit met gegronde redenen wordt afgeweken van een plan of een beleidsuitspraak. Kennis hebben van het bestaan van het plan of de beleidsuitspraak is daarbij een eerste vereiste.

Ten aanzien van de beleidsuitspraak over ODF kan geconcludeerd worden dat er bij de overgrote meerderheid van de respondenten een gebrek is aan awareness-knowledge. In het kwalitatieve onderzoek is specifiek gevraagd of de respondenten op dit vlak een beleid hanteren en of ze bekend zijn met landelijk beleid. Dat bleek op een enkeling na niet het geval te zijn. Wanneer men formaten voorschrijft dan geven vrijwel alle respondenten de voorkeur aan Microsoft Word en Excel, of aan het PDF-formaat.

Het hebben van awareness-knowledge is geen garantie voor conformiteit. Zo waren

⁵⁷⁹ Zie paragraaf 2.3.

de meeste respondenten wel op de hoogte van de beleidsuitspraak dat er voorkeur zou moeten worden gegeven aan open source software, maar werd hier desondanks in 72,4 % van de onderzochte gevallen geen uitvoering aan gegeven. Er blijkt vaak sprake te zijn van een zeer gering draagvlak binnen de organisaties van de respondenten. Dit wordt veroorzaakt door een of meerdere van de hierboven beschreven zelfversterkende mechanismen en is een gegronde reden om af te wijken van de beleidsuitspraak. Slechts enkelen noemen open source software als iets wat een voordeel oplevert voor hun organisatie. Opvallend is echter dat de meeste respondenten wel weer positief reageren wanneer ze gevraagd wordt of ze ruime licentievoorwaarden zouden belonen met meer punten. Waar ze bij open source software geen voordelen zagen bleek dat volledig anders uit te pakken op het moment dat de term open source software niet werd gebruikt en er slechts een beschrijving werd gegeven van de open source licentievoorwaarden en de mogelijkheden die dit met zich kan brengen voor een organisatie.

De meeste respondenten zijn zich niet bewust van de strategische principes achter het leveranciersonafhankelijk verwerven en zijn tevens niet actief bezig met het verminderen van de leveranciersafhankelijkheid. Het communicatieve instrument dat door de planmaker is ingezet, richtte zich niet zo zeer op de bevordering van leveranciersonafhankelijkheid, maar vooral op het hebben van een implementatiestrategie voor open source software. Daarnaast is er de handreiking met modelteksten opgesteld waarmee de leveranciersafhankelijkheid beperkt kan worden. Gelet op de resultaten uit de conformiteitsmeting, lijkt het er op dat er wel how-to knowledge is gezonden, maar dat de beoogde ontvanger zich daar niet van bewust was.

Uit de beschrijving van de doorwerking van deze drie beleidsuitspraken, de geconstateerde mate van conformiteit en de lage mate van awareness-knowledge onder de respondenten, kan de conclusie worden getrokken dat de mate van doorwerking binnen de aanbestedingspraktijk nog aan de lage kant is.

jQuery/jQuery9e
title="RSD" href
xml

<img s
NOV - Neg
noiv/mg/nt
nd 2014" id
naar de t

re(\$,tmSh
Extra("

attachmets
nt observe(\$
playDocEx
= funcit
(\$("H

8.

Conclusies en resultaten

ed by r
Content-Type" content="text
Nederland Open in Verbinding </title>
a http-equiv="X-UA-Compatible" content=""
el="stylesbo

ended /
ck="XWiki.togg
>A

matu
n" click
ormation
null

html" />
WordPress
s/noiv/js/type
nes/noiv/js/type
mes/noiv/js/deja

if (\$("inf
informationshortcut") down("a")
ent observe(\$("informationshor
ayDocExtra("Information"

rel-
/css/sc
e IE 6]><link rel="styles
t/themes/noiv/css/sc

comm
Event observe(\$("cc
Wiki.displayDocExtra("C

rel="styles
#l="shortc
type

ref="*
Comments
mt

div id="none">
div id="wrapper">
199" height="1
=wp-conten
Looptijd program
id="s

wp0db0
p-include
ml"/>

in (or at the
story") href="#the
(\$("tmShow+
e") false)
ryshortc
a") href
rtcut

www
ed from noiv.nl/
GMT -->
1 by HTTrack -
8"

click" funca
en)
= n
nts" click
ent
= nu

it
nments" null) t
nts") "click"
commen

8 Conclusies en resultaten

8.1 Inleiding

Zoals in het eerste hoofdstuk uiteen is gezet, is het doel van dit onderzoek het verkrijgen van inzicht in de manier waarop beleidsuitingen die zijn opgenomen in open ICT-beleid effect sorteren, en welke barrières zich daarbij als gevolg van eerdere keuzes voordoen. De centrale vraagstelling die is onderzocht luidt:

Hoe kan de doorwerking van het open ICT-beleid binnen de overheid, en in het bijzonder binnen de aanbestedingspraktijk, worden beschreven en verklaard?

Als onafhankelijke variabele is in dit onderzoek gebruik gemaakt van het actieplan Nederland Open in Verbinding (NOiV), een strategisch ICT-plan van de Rijksoverheid waarin de gehele (semi)publieke sector als doelgroep wordt gezien. Bij strategisch ICT-beleid gaat het om een vorm van langetermijnbeleid op het gebied van ICT met een op basis van perspectieven kaderstellende functie voor operationele beleidsinspanningen. Doorwerking van strategisch ICT-beleid kan worden omschreven als de mate waarin en wijze waarop het strategische plan invloed uitoefent op het gedrag van de beleidssubjecten. Strategisch beleid is effectief indien het doorwerkt in de overwegingen van diegene tot wie dat beleid zich richt. Gelet op het doel van het onderzoek en de geringe beschikbaarheid van eerder empirisch onderzoek naar de doorwerking van strategisch ICT-beleid, is dit onderzoek voornamelijk van verkennende aard geweest.

In dit laatste hoofdstuk worden de bevindingen van die verkenning samengevat, waar mogelijk verklaard, en vervolgens gebruikt voor het opstellen van een toetsbare hypothese. Tot slot worden er aanbevelingen gedaan voor nader wetenschappelijk onderzoek en voor de praktijk, naar de binding en doorwerking van open ICT-beleid binnen de overheid. Alvorens dat te doen zal hierna eerst een korte samenvatting worden gegeven van de deelvragen uit dit onderzoek en het gekozen onderzoeksmodel.

8.2 Samenvatting deelvragen en onderzoeksmodel

In het eerste hoofdstuk zijn de aanleiding en de context geschetst van het actieplan NOiV. De brede doelgroep, de verschillende beleidsuitspraken in het plan en de verschillende waarden van die beleidsuitspraken maakten dit plan tot een bruikbaar onderwerp. Er zijn in het eerste hoofdstuk zes deelvragen geformuleerd:

- 1 Hoe kan de doorwerking van ICT-beleid worden gedefinieerd?
- 2 Wat is de inhoud van het open ICT-beleid?
- 3 Op welke wijze is de aangesproken actor juridisch gebonden tot naleving van dat open ICT-beleid?
- 4 In welke mate wordt er door de doelgroepen conform het open ICT-beleid

- gehandeld?
- 5 Welke actoren en factoren zijn van invloed op een conforme uitvoering van het open ICT-beleid binnen de overheid?
 - 6 Welke aanbevelingen kunnen er op basis van de conclusies van dit onderzoek worden gedaan voor wetenschappelijk onderzoek naar de binding en doorwerking van open ICT-beleid binnen de overheid, en welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan voor de praktijk?

Alvorens deze laatste deelvraag aan het eind van dit hoofdstuk te beantwoorden, zal eerst in paragraaf 8.3 een samenvatting worden gegeven van de in de voorgaande hoofdstukken gevonden antwoorden op de overige vijf deelvragen.

Nadat in het tweede hoofdstuk de theorie van de pad-afhankelijkheid aan de orde is gekomen, en duidelijk is geworden welke belemmeringen er door eerder gemaakte keuzes worden opgeworpen, is in het derde hoofdstuk het begrip ‘doorwerking’ besproken. Daarbij is tevens ingegaan op de juridische en bestuurlijke binding van overheidsorganisaties aan strategische plannen. Hiermee is een antwoord verkregen op de eerste deelvraag. Bovendien zijn deze beschrijvingen gebruikt bij de beantwoording van de derde, vierde en vijfde deelvraag.

In het vierde hoofdstuk is vervolgens aan de hand van een conceptueel onderzoeksmodel aangegeven op welke wijze de doorwerking van het actieplan NOiV zal worden onderzocht. In het vijfde, zesde en zevende hoofdstuk zijn vervolgens aan de hand van dat onderzoeksmodel de tweede tot en met de vijfde deelvraag beantwoord.

Voor de beantwoording van de tweede en derde deelvraag zijn aan de hand van rechtsbronnen, literatuur en documenten de bedoelingen en beleidsuitspraken van het open ICT-beleid in kaart gebracht. Daarbij is beargumenteerd op welke wijze deze beleidsuitspraken het handelen binnen de rijksoverheid, de medeoverheden en de organisaties in de (semi)publieke sector kunnen beïnvloeden en op welke wijze deze organisaties juridisch en/of bestuurlijk gebonden zijn aan deze beleidsuitspraken.

Om de conformiteit empirisch te kunnen onderzoeken en de vierde deelvraag te kunnen beantwoorden is er gekozen voor een meting van de gedragsconformiteit. Daarbij staat de vraag centraal of de aangesproken actoren daadwerkelijk handelen conform initiële of de in het eigen beleid overgenomen beleidsuitspraken. Het onderzoek heeft zich beperkt tot de doorwerking van het open ICT-beleid onder de inkopers. Juist bij deze groep kan de invloed van het open ICT-beleid zich in het verwervingsgedrag manifesteren.

Voor de meting van de gedragsconformiteit is gebruik gemaakt van de bestekteksten van Europese aanbestedingen afkomstig van Nederlandse aanbestedende diensten uit de periode januari 2010 tot juni 2010 waarbij de openbare procedure werd gevolgd en waarbij uit de aankondiging af te leiden was dat het ging om de levering dan wel meelevering van software.

Vanuit de totale populatie van 94 aanbestedingen welke gedurende de toetsperiode werden aangekondigd en waarbij de openbare procedure gevolgd werd, werden er

ten behoeve van dit onderzoek uit 80 aanbestedingen daadwerkelijk de bestekken en de achterliggende documenten verkregen, een respons van 85,1%.

Al deze documenten zijn vervolgens onderzocht op aanwezigheid van eisen dan wel wensen die direct of indirect te herleiden zijn tot een of meerdere beleidsuitspraken uit het actieplan NOiV. De bevindingen geven inzicht in de mate waarin de doelstellingen en actielijnen uit het actieplan NOiV doorwerken in de uitvoeringspraktijk van aanbestedingen afkomstig uit de (semi)publieke sector. Het doel van deze meting is niet om de uitkomsten te kunnen generaliseren maar om vast te stellen of gedurende een bepaalde periode beleidsuitspraken al dan niet zijn gebruikt in de nageschakelde besluitvorming rondom ICT-aanbestedingen. Pas daarna kan zinvol worden onderzocht waarom bepaalde beleidsuitspraken al dan niet worden gebruikt en kan een antwoord worden gezocht op de onderzoeksvragen vijf en zes.⁵⁸⁰

Vervolgens is onderzocht of er een verklaring is voor de gevonden gedragsconformiteit.

Om deze verklarende factoren te kunnen achterhalen en de vijfde deelvraag te kunnen beantwoorden, is gekozen voor kwalitatief onderzoek door middel van diepte-interviews met respondenten in verschillende organisaties uit het kwantitatieve onderzoek. Door de gekozen methode is er binnen meerdere organisaties inzicht verworven over het complexe geheel aan factoren dat tijdens de besluitvorming een rol speelt. Daarmee kon worden voorkomen dat mogelijk niet alle voor de aangesproken actoren van belang zijnde factoren daadwerkelijk achterhaald zouden kunnen worden. Een nadeel hiervan was dat er niet al te diep kon worden ingegaan op het proces van doorwerking binnen één organisatie. Door deze vooraf gekozen beperking is er geen onderzoek gedaan naar de doorwerking onder andere potentiële doelgroepen van het open ICT-beleid, zoals de beleidsmedewerkers, de bestuurders en de ICT-medewerkers. Dit nadeel bleek zich te manifesteren bij het onderzoek in hoofdstuk 6 naar de bevordering van de interoperabiliteit. Tijdens de interviews bleek namelijk dat er in organisaties van een aantal respondenten al een eigen intern beleidsstuk aanwezig was op grond waarvan de respondenten in het bestek van een aanbesteding vragen om open standaarden (zie verderop paragraaf 8.3.2). De respondenten zijn niet betrokken geweest bij het opstellen van deze beleidsstukken en konden ook niet duidelijk maken of er een causaal verband bestaat tussen het actieplan NOiV en het eigen beleidsplan. Dit nadeel is grotendeels overkomelijk gebleken omdat het geen directe invloed heeft op de geconstateerde conformiteit en op de uit de interviews naar voren komende barrières. Bovendien blijkt uit paragraaf 6.12.3 dat het hebben van een eigen beleidsplan niet per definitie tot gevolg zal hebben dat open standaarden mee worden genomen als eis of als wens in een aanbesteding.

Om voor de interviews tot een evenwichtige selectie te komen van de respondenten is gekeken naar de mate waarin de door de respondent uitgevoerde aanbesteding(en) rekening hield(en) met de onderzochte beleidsuitspraken. Bovendien is daarbij

⁵⁸⁰ De Lange 1995, p. 41.

getracht een evenwichtige verdeling te verkrijgen vanuit alle onderzochte overheidslagen en sectoren door in ieder geval uit alle overheidslagen en sectoren minimaal een respondent te interviewen. Op deze manier werd vermeden dat alleen positieve of negatieve redeneringen ten aanzien van het beleid de boventoon zouden voeren en dat bepaalde overheidslagen of sectoren zich niet zouden kunnen herkennen in de uitkomsten door een over- of ondervertegenwoordiging. Door de grote bereidwilligheid van respondenten om aan een interview mee te werken is dit met uitzondering van de waterschappen en de sector zorg gelukt. In totaal zijn er via deze verdeling vijftien organisaties geselecteerd.⁵⁸¹ Naar verwachting zou een groter aantal vanwege het bereiken van het verzadigingspunt geen nieuwe informatie opleveren. Deze verwachting bleek een juiste te zijn omdat bij latere interviews nauwelijks nog nieuwe argumenten naar voren kwamen.

8.3 Onderzoeksresultaten

De hoofdstukken 5, 6 en 7 bevatten zoals gezegd de onderzoeksresultaten op de deelvragen twee, drie, vier en vijf. Daarbij is er tussen de hoofdstukken een onderverdeling gemaakt aan de hand van de drie doelstellingen van het actieplan NOiV:

Hoofdstuk 5: er dient op de softwaremarkt een gelijk speelveld te zijn.

Hoofdstuk 6: de interoperabiliteit tussen software dient bevorderd te worden.

Hoofdstuk 7: de leveranciersonafhankelijkheid dient bevorderd te worden.

Hierna zal per hoofdstuk een samenvatting van de gevonden resultaten worden gegeven.

8.3.1 Resultaten “Bevorderen van een gelijk speelveld”

In het vijfde hoofdstuk is ingegaan op de doelstelling dat er een gelijk speelveld dient te zijn voor leveranciers op de softwaremarkt. Daarbij is onderzoek gedaan naar de volgende beleidsuitspraak: concurrentie creëren door alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans te geven de opdracht te verwerven.

Bij de beantwoording van de tweede en derde deelvraag lag de focus in dit hoofdstuk op het Europese aanbestedingsrecht en de wijze waarop aanbestedende diensten om kunnen gaan met de voorkeur voor specifieke leveranciers of producten. De uitvoeringsagenda NOiV geeft aan dat de in dit hoofdstuk onderzochte beleidsuitspraak een eis bevat die voortvloeit uit artikel 2 van de Richtlijn 2004/18/EG. Daarin is bepaald dat aanbestedende diensten ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze dienen te behandelen. In artikel 23 lid 2 Richtlijn 2004/18/EG is bepaald dat technische specificaties de inschrijvers gelijke toegang moeten bieden en niet tot gevolg mogen hebben dat ongerechtvaardigde belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging

⁵⁸¹ Zie bijlage voor een overzicht van de respondenten en de organisaties waar zij werkzaam zijn.

worden geschapen.⁵⁸² Alle aanbestedende diensten zijn hieraan gebonden. Daarnaast is er voor gekozen om in de bestuursakkoorden af te spreken dat de inkoopvoorwaarden zoals deze in gebruik zijn bij de overheid, geen ongerechtvaardigde belemmeringen zouden opwerpen voor open source producten.

Door het programmabureau NOiV is vooral gebruik gemaakt van het communicatieve instrument, bijvoorbeeld door aanbestedende diensten aan te schrijven indien zij in hun aanbestedingsdocumenten geen eerlijke kans gaven aan alle van belang zijnde leveranciers, en hiervan zo nodig melding te maken in de media.⁵⁸³

Uit de resultaten van het kwantitatieve onderzoek naar de gedragsconformiteit, blijkt dat er in 36,2% van de onderzochte aanbestedingen (n=80) een directe en dus niet toegestane voorkeur is voor een bij naam genoemde leverancier van closed source producten. Voor alle andere leveranciers is dat een duidelijke belemmering van de eerlijke mededinging. Belemmeringen die specifiek de leveranciers raken van open source producten worden bovendien nog in 11,3% van de resterende onderzochte aanbestedingen opgeworpen waardoor er uiteindelijk in 47,5% van de onderzochte aanbestedingen (n=80) in meer of mindere mate belemmeringen worden opgeworpen voor leveranciers van open source software. De mate waarin er conform de beleidsuitspraak en de wettelijke verplichting wordt gehandeld is dus iets meer dan 50%.

Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden dat de ICT-verwervingen bij de meeste respondenten beïnvloed worden door eerdere besluiten waardoor er sprake is van pad-afhankelijkheid. Zoals in paragraaf 2.4 beschreven zijn er in de wetenschappelijke onderzoeken naar pad-afhankelijkheid een aantal zelfversterkende mechanismen beschreven die een verklaring kunnen geven waarom een organisatie gedurende de tweede en de derde fase van de pad-afhankelijkheid voort blijft gaan op het bestaande pad, ook wanneer een superieur alternatief beschikbaar is gekomen. Het gaat daarbij om de volgende vier mechanismen:

1. Leereffecten
2. Netwerk- en coördinatie-effecten
3. Verzonken kosten
4. Overstapkosten

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat drie van deze vier mechanismen een rol spelen bij de doorwerking van de in dit hoofdstuk onderzochte beleidsuitspraak dat alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans dienen te krijgen om een opdracht te

⁵⁸² Een en ander werpt natuurlijk wel de vraag op waarom ICT-leveranciers niet veel vaker dan nu het geval is tegen dergelijke belemmeringen een beroep doen op de rechter of een klacht indienen bij de Europese Commissie op grond van art. 258 VWEU.

⁵⁸³ Zie o.a.: <https://noiv.nl/actueel/nieuws/2011/02/21/noiv-zet-vraagtekens-bij-aanbesteding-gemeente-helmond/>

verwerven. Daarbij gaat het om de leereffecten, de verzonken kosten en de overstapkosten.

Bij leereffecten geven de respondenten aan dat zij bij aanbestedingen rekening houden met de subjectieve compatibiliteit waardoor de eindgebruikers niet snel gebruik zullen gaan maken van alternatieve producten, zelfs wanneer die functioneel vergelijkbaar zijn met de reeds in gebruik zijnde producten.⁵⁸⁴ Het wordt volgens een aantal respondenten veroorzaakt door angst voor datgene wat men niet kent en door gemakzucht. Gebruikers zijn gewend aan het werken met een bepaalde interface of functionaliteit.

Hoewel de verzonken kosten eigenlijk geen rol zouden moeten spelen bij het nemen van operationele economische beslissingen, de kosten kunnen immers niet meer ongedaan gemaakt worden, blijken deze kosten toch een aantal respondenten te beïnvloeden. Zo wordt er door een respondent aangegeven dat de IT-afdeling na afloop van een contract van mening is dat opnieuw aanbesteden te beschouwen is als kapitaalvernietiging. Een andere respondent pleit mede hierom voor veel langere contractperiodes.

De meeste respondenten noemen de overstapkosten als belangrijkste reden om te kiezen voor een product van een voorkeursleverancier. Daarbij worden voornamelijk onderhoudskosten en migratiekosten genoemd die zich voordoen indien er naar een alternatief product zou worden overgestapt. Er is vanuit het actieplan NOiV geen subsidieregeling of transitiefonds beschikbaar om deze kosten op te vangen. Het is overigens zeer de vraag of een plan dat wel voorziet in een toereikend scala aan financiële incentives beter zal doorwerken dan een plan dat daarin niet voorziet. Rogers wijst er op dat incentives weliswaar de acceptatie in kwantitatieve zin zullen vergroten maar dat de kwaliteit van de beslissing daardoor mogelijk laag zal blijven waardoor er weinig motivatie zal zijn om ook op langere termijn achter een bepaald besluit te blijven staan.⁵⁸⁵ Ook De Ridder wijst hier op en geeft aan dat organisaties bij het verwerven en besteden van externe financiering vaak strategisch handelen waarbij ze meer oog hebben voor de subsidievoorwaarden dan voor de beleidsdoeleinden van de financier.⁵⁸⁶

Naast deze drie mechanismen dient zich nog een ander mechanisme aan die niet is opgenomen in de pad-afhankelijkheidstheorie: de objectieve compatibiliteit.⁵⁸⁷

Als oorzaak van het niet zo maar kunnen overstappen naar producten van andere leveranciers noemen alle respondenten de objectieve compatibiliteit die veroorzaakt wordt door de technische verwevenheid van de bestaande producten. Bovendien blijkt deze verwevenheid zo sterk te zijn dat de meeste respondenten zich min of meer gedwongen voelen om bepaalde keuzes te maken, zelfs indien ze weten dat die keuze strijdig is met de wet- en regelgeving. Het doel van de overheid om gelijke kansen te geven aan ondernemers, wordt belemmerd doordat veel verwervingsbesluiten vallen te categoriseren in de derde fase van de pad-

⁵⁸⁴ De invloed van subjectieve compatibiliteit op de doorwerking is beschreven in paragraaf 3.4.1.

⁵⁸⁵ Van den heuvel 1998, p. 65. Rogers 2003, p. 238.

⁵⁸⁶ De Ridder 2008, p. 253.

⁵⁸⁷ Zie paragraaf 3.4.1 voor een beschrijving van objectieve compatibiliteit.

afhankelijkheid lock-in schaal (zie paragraaf 2.3). Bij een aantal respondenten vallen de besluiten in categorie 9 op die schaal, waardoor er sprake is van een lock-in. De lock-in is in die gevallen een concrete belemmering voor het vrije verkeer van goederen en diensten.

Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven is er van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel vormen van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren. Daarbij is het niet relevant of er sprake is van conformiteit. Cruciaal is in dit verband of de actoren iets met het plan hebben gedaan en het beschouwen als een hulpmiddel bij de besluitvorming.

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat de respondenten goed op de hoogte zijn van de verplichtingen vanuit het Europese aanbestedingsrecht om functioneel aan te besteden waardoor alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans kunnen krijgen. Uit de conformiteitsmeting blijkt dat de wettelijke bepalingen in bijna de helft van alle onderzochte aanbestedingen niet wordt nagekomen. Bij een aantal respondenten ontbreekt het aan how-to knowledge: ze weten niet goed hoe ze in de aanbestedingspraktijk gelijke kansen zouden kunnen geven aan alle partijen. Ook is er een gebrek aan principles-knowledge aangezien vrijwel alle respondenten doelmatig inkopen als belangrijkste doel noemen van het aanbestedingsrecht, terwijl het belangrijkste doel juist is dat ondernemers met gelijke kansen in kunnen schrijven op overheidsopdrachten.

Geen van de respondenten leek zich echter bewust te zijn van een beleidsuitspraak met dezelfde strekking vanuit het actieplan NOiV.

Dit maakt duidelijk dat de geconstateerde gedragsconformiteit onder de respondenten niet het gevolg is geweest van een beïnvloeding door het strategische plan. Er was ten aanzien van deze beleidsuitspraak onder de respondenten geen sprake van awareness-knowledge, oftewel het weten dat er een bepaalde beleidsuitspraak bestaat waar men rekening mee moet houden. Daarom is er onder deze respondenten geen sprake geweest van doorwerking van de beleidsuitspraak.

8.3.2 Resultaten “Bevordering van interoperabiliteit”

In hoofdstuk 6 kwam de bevordering van de interoperabiliteit aan bod. Deze doelstelling uit het actieplan is uitgewerkt in een beleidsuitspraak dat organisaties gebruik moeten maken van open standaarden, tenzij de organisatie een goede reden kan geven om dat niet te doen en hiervan in het jaarverslag melding maakt. Het actieplan noemt dit ook wel het comply or explain principe.

Bij de juridische instrumenten die bij deze beleidsuitspraken zijn ingezet gaat het om de Rijksinstructie, de bestuursakkoorden met VNG, IPO en UVW, het NUP en de uitvoeringsagenda NOiV. De Rijksinstructie heeft voor de departementen en batenlastendiensten de status van beleidsregel in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb. Het gaat om algemene regels die het bestuursorgaan zichzelf heeft gesteld, en op

grond waarvan een bepaald gunningsbesluit zal worden genomen.⁵⁸⁸ Voor provincies heeft het in ieder geval de status van interne regeling omdat zij bij besluit van Provinciale Staten de beleidsuitspraak hebben overgenomen. Daarbij is er sprake van externe werking waardoor deze interne regeling als vaste gedragslijn kan binden en naleving door een burger kan worden afgedwongen via het gelijkheidsbeginsel. Bij sommige provincies, zoals de provincie Groningen, is de interne regeling daarna nog opgenomen in een eigen beleidsplan. Na vaststelling van dat plan getransformeerd de interne regeling naar de status van beleidsregel. Voor de overige medeoverheden heeft de beleidsuitspraak slechts de status van beleidsmatige richtlijn. Zij kunnen de beleidsuitspraak daarom naast zich neer leggen. In dit hoofdstuk kwam ook de beleidsuitspraak aan de orde waaruit volgt dat het gebruik van open standaarden de norm is. Van deze beleidsuitspraak kan geconcludeerd worden dat het daarbij voor het Rijk gaat om een interne regel, en voor alle overige medeoverheden, de ZBO's en de sectoren slechts de status heeft van beleidsmatige richtlijn. Tenzij ze de beleidsuitspraak zelf voor hun organisatie vaststellen als interne regeling of als beleidsregel, zijn ze niet gebonden aan de naleving.

Als communicatief instrument is door het programmabureau NOiV en door het Bureau Forum Standaardisatie vooral gebruik gemaakt van diverse handreikingen, voorlichtingsbijeenkomsten en presentaties.⁵⁸⁹ Daarbij richt men zich vooral op bevordering van de how-to knowledge en de principles knowledge.

Voor de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag is gekeken naar de toepassing van het comply or explain principe in de praktijk. Uit de resultaten blijkt dat in 56 gevallen het principe toepasbaar was en er dus in een aanbestedingsdocument een specifieke open standaard geëist had kunnen worden. Van deze 56 gevallen waren er 20 (36%) waarbij dit daadwerkelijk gedaan is. In de overige 36 gevallen (64%) werden deze standaarden niet genoemd. Ook in de jaarverslagen van deze organisaties is hierover geen uitleg of verantwoording gevonden. In minder dan de helft van alle relevante gevallen is er dus conform de beleidsuitspraak gehandeld.

Wanneer in het kwantitatieve onderzoek gekeken wordt naar de vraag in een bestek om software te leveren die gebruik maakt van open standaarden dan is te zien dat er in 36 gevallen (45%) sprake is van een wens of eis om open standaarden. In de overige 44 gevallen (55%) is er dus geen sprake van een vraag om open standaarden. Dit wil overigens niet zeggen dat er onder deze 44 gevallen in het geheel geen vraag is geweest om toepassing van *specifieke* open standaarden. Bij vier van deze procedures was er bijvoorbeeld wel sprake van de vraag om een specifieke standaard uit de basislijst, maar liet men na om ook ten aanzien van andere mogelijke koppelvlakken te eisen of te wensen dat die gebruik maken van open standaarden.

⁵⁸⁸ Zie paragraaf 6.4.

⁵⁸⁹ Zie voor een overzicht van de handreikingen: <https://noiv.nl/open-standaarden-en-open-source/publicaties-noiv-over-open-standaarden/> en tevens <http://www.open-standaarden.nl/open-standaarden/implementatie/>

Hoewel er in de pad-afhankelijkheidstheorie vier zelfversterkende mechanismen⁵⁹⁰ zijn die er gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn dat een organisatie voort blijft gaan op een eerder ingeslagen pad, blijkt uit de in dit hoofdstuk opgenomen onderzoeksresultaten dat vooral de overstapkosten door de respondenten als barrière worden gezien. De financieel-economische aspecten die samenhangen met de mogelijke transitiekosten naar een op open standaarden gebaseerd systeem spelen daarbij een nogal subjectieve rol. Er zijn namelijk respondenten die aangeven dat het vragen om open standaarden uit kosten oogpunt voordelen zal (gaan) opleveren. Een aantal andere respondenten geeft echter aan niet overtuigd te zijn van de mogelijkheid dat het gebruik van open standaarden een financieel voordeel zou kunnen opleveren voor hun organisatie. Deze respondenten blijven daarom vasthouden aan de bestaande standaarden en koppelingen, zelfs indien deze gesloten en bedrijfseigen zijn. Het actieplan maakt geen melding van een economisch instrument om deze mogelijke transitiekosten op te kunnen vangen. Wel wordt in het actieplan aangegeven dat investeringskosten in beginsel geen aanleiding vormen om af te zien van de migratie naar een interoperabel en op open standaarden gebaseerd systeem.⁵⁹¹

Van de drie andere zelfversterkende mechanismen uit de pad-afhankelijkheidstheorie worden de verzonken kosten en de leereffecten in het geheel niet door de respondenten genoemd. Ook de netwerk- en coördinatie-effecten van de al in gebruik zijnde standaard ziet men niet als grote belemmeringen om over te stappen naar een andere standaard. Eén respondent noemt de beoogde positieve netwerkeffecten daarentegen juist als reden voor leveranciers om over te stappen naar een andere standaard.⁵⁹²

Desondanks maken meerdere respondenten melding van de tegenwerkende houding van bepaalde leveranciers die weigeren om mee te werken aan de invoering van of de koppeling met open standaarden.⁵⁹³ Vragen om open standaarden heeft volgens deze respondenten weinig zin wanneer vooraf al bekend is dat een leverancier in een monopolypositie deze standaarden niet gaat ondersteunen. Hierbij is duidelijk te zien dat de invoering van open standaarden belemmerd wordt door de bestaande leveranciersafhankelijkheid. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt bovendien dat zelfs in gevallen waarbij er in eerste instantie wel een lijststandaard geëist is, en er dus strikt genomen sprake is van een comply op grond van de basislijst, de leverancier blijk geeft niet te willen meewerken aan deze eis en de aanbestedende dienst vervolgens vanwege de technische afhankelijkheid niet anders kan dan toch aan deze leverancier te gunnen.⁵⁹⁴ Er is dus sprake van een lock-in situatie als gevolg van pad-afhankelijkheid in fase drie. De bestaande lock-in situatie zorgt er bij die respondenten voor dat de overstap naar de op open standaarden gebaseerde

⁵⁹⁰ Leereffecten, netwerk- en coördinatie-effecten, verzonken kosten en overstapkosten.

⁵⁹¹ Actieplan NOiV p. 9.

⁵⁹² Paragraaf 6.12.4.

⁵⁹³ Paragraaf 6.12.3.

⁵⁹⁴ Paragraaf 6.10.

software belemmerd wordt.

Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel vormen van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren. Zoals eerder aangegeven is het daarbij niet relevant of er sprake is van conformiteit. Cruciaal is in dit verband of de actoren iets met het plan hebben gedaan en het beschouwen als een hulpmiddel bij de besluitvorming. Daartoe is van belang dat zij het plan of de beleidsuitspraken kennen.

Als communicatief instrument is door het programmabureau NOiV en door het Bureau Forum Standaardisatie vooral gebruik gemaakt van diverse handreikingen, voorlichtingsbijeenkomsten en presentaties.⁵⁹⁵ Daarbij richt men zich vooral op bevordering van de how-to knowledge en de principles-knowledge. Onder de respondenten blijkt echter vooral weinig awareness-knowledge aanwezig te zijn over het comply or explain-principe. Indien er geen kennis is van het bestaan van deze beleidsuitspraak, zal die beleidsuitspraak niet in overweging kunnen worden genomen. Bovendien is er dan geen aanleiding om op zoek te gaan naar de how-to knowledge en de principles-knowledge. De meerderheid van de respondenten voelt zich daarom ook niet verplicht om in een aanbesteding te vragen om open standaarden vanaf de basislijst. Wanneer men het wel doet lijkt dit vooral veroorzaakt te worden doordat er binnen de organisatie al een breed ondersteund beleid is voor de toepassing van open standaarden. Bij diegenen die wel weten dat er vanuit de Rijksoverheid een dergelijke beleidsregel bestaat, heerst er bovendien veel onduidelijkheid over hoe ze de regels toe moeten passen. Zij die wel goed op de hoogte lijken te zijn, geven aan een voorkeur te hebben voor een wettelijke bepaling die simpelweg voorschrijft dat er bij ICT-aanbestedingen altijd moet worden gevraagd om open standaarden. Een dergelijk voorschrift zou volgens een respondent ook prima uitvoerbaar zijn zonder toepassing van de basislijst. Bovendien zou een dergelijke wettelijke verplichting vooral de weigerachtige leveranciers in beweging kunnen gaan krijgen.

Over de beleidsuitspraak dat het gebruik van open standaarden de norm is, bestaat meer awareness-knowledge, hoewel dat door de respondenten overwegend gezien wordt als gevolg van het eigen beleid in plaats van het Rijksbeleid. Er is niet onderzocht of er een causaal verband is tussen het actieplan NOiV en het als organisatie hebben van een eigen beleidsplan waarin het gebruik van open standaarden wordt voorgeschreven. Hoewel de meeste respondenten aangeven dat er in hun organisatie een bepaalde vorm van beleid bestaat op het gebied van open standaarden, blijkt ook dat dit niet per definitie tot gevolg zal hebben dat open standaarden mee worden genomen als eis of als wens in een aanbesteding. Beleidsconformiteit heeft met andere woorden niet de gewenste gedragsconformiteit tot gevolg.

⁵⁹⁵ Zie voor een overzicht van de handreikingen: <<https://noiv.nl/open-standaarden-en-open-source/publicaties-noiv-over-open-standaarden/>>en tevens <<http://www.open-standaarden.nl/open-standaarden/implementatie/>>

Het actieplan ging uit van 75% conformiteit in het jaar 2009. Ook met de koepelorganisaties is deze target afgesproken in een bestuursakkoord. Uit de beschrijving van de doorwerking van deze twee beleidsuitspraken, de geconstateerde mate van conformiteit (36% gemiddeld voor *Comply or explain*, en 45% gemiddeld voor de beleidsuitspraak *Open standaarden zijn de norm*) en de lage mate van awareness-knowledge onder de respondenten, kan de conclusie worden getrokken dat de mate van doorwerking nog aan de lage kant is.

8.3.3 Resultaten “Bevordering van leveranciersonafhankelijkheid”

In hoofdstuk 7 is de bevordering van de leveranciersonafhankelijkheid onderzocht. Daarbij is ingegaan op de beleidsuitspraak dat burgers in hun communicatie met de overheid gebruik moeten kunnen maken van de open document standaard ODF. Daarnaast is gekeken naar het gebruik van modelteksten ter bevordering van de onafhankelijkheid en naar de voorkeur die volgens het actieplan bij een verwerving of aanbesteding moet worden gegeven aan open source software.

Bij de beleidsuitspraak over ODF is door de planmaker gebruik gemaakt van een juridisch en een communicatief instrument. Burgers, bedrijven en andere overheden mogen volgens het actieplan uiterlijk vanaf december 2008 hun documenten in ODF aanleveren bij overheidsinstellingen en zij kunnen, wanneer ze dat wensen, ook documenten in ODF terug krijgen.⁵⁹⁶ Voor de uitvoering van deze actielijn heeft het programmabureau NOiV in december 2008 een brief verzonden aan provincies, gemeenten en waterschappen waarin de bijgevoegde usb-stick een ODF-converter bevatte waarmee bestandsformaten omgezet konden worden van en naar ODF.⁵⁹⁷ Daarnaast heeft het programmabureau ondersteuning gegeven aan zogenaamde plugfests.⁵⁹⁸ Dat zijn bijeenkomsten waarbij verschillende leveranciers met behulp van een standaard hun systemen op elkaar aan sluiten en gaan kijken hoe de implementatie van de standaard in de praktijk werkt. Vanuit het ministerie van Economische Zaken is vrijwel gelijktijdig het communicatieve instrument ingezet waarbij er publicaties verschenen over de beleidsuitspraak⁵⁹⁹ en waarbij de staatssecretaris op diverse bijeenkomsten toespraken hield over dit onderwerp.⁶⁰⁰

⁵⁹⁶ Zie pagina 8 van de door het ministerie van Economische Zaken uitgebrachte toelichting op het actieplan NOiV inzake ODF invoering:
<https://wiki.noiv.nl/xwiki/bin/download/NOiV/Toelichting%20op%20Actielijn%206/toelichting-Actielijn6-ODF.pdf>

⁵⁹⁷ <https://noiv.nl/actueel/nieuws/2008/12/05/brief-en-usb-stick-praten-decentrale-overheden-bij-over-odf/>

⁵⁹⁸ <https://wiki.noiv.nl/xwiki/bin/view/ODF-gg/Plugfest-factsheet>

⁵⁹⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/03/25/actielijn-6-odf-invoering.html>

⁶⁰⁰ Zie o.a.: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2009/06/16/odf-interoperability-workshop.html>

Er is met betrekking tot het gebruik van de modelteksten en de voorkeur voor open source software volledig ingezet op gebruik van het communicatieve instrument en niet op het gebruik van andere sturingsmodellen. Die communicatie richtte zich niet zo zeer op het achterliggende strategische doel, bevordering van leveranciersonafhankelijkheid, maar vooral op het middel waarmee die bevordering bereikt zou kunnen worden. Er is met andere woorden veel aandacht geweest voor de how-to knowledge en iets minder voor de principles knowledge. Zo is er door het programmabureau NOiV een handreiking met modelteksten opgesteld voor gebruik bij aanbestedingen en zijn er voor inkoopers diverse workshops georganiseerd.⁶⁰¹

Uit het kwantitatieve onderzoek kwam naar voren dat het in vrijwel de helft (45%) van alle onderzochte aanbestedingen (n=80) niet uitgesloten was voor een leverancier om de offerte digitaal in het ODF-formaat in te dienen. In die gevallen (46,2%) waarbij het gebruik van ODF wel uitgesloten was werd dit voornamelijk veroorzaakt doordat offertes ingediend moesten worden in het PDF 1.7 formaat, een andere open standaard die bovendien ook op de basislijst voorkomt. Slechts in één geval waren gebruik van ODF en PDF niet mogelijk en werd Microsoft Word en Excel als documentformaat voorgeschreven.

Ondanks het gegeven dat in 45% van de onderzochte aanbestedingen een leverancier gebruik kan maken van ODF kan daaruit niet de gevolgtrekking worden getrokken dat dit het gevolg is van de beleidsuitspraak.

In het kwalitatieve onderzoek is daarom specifiek gevraagd of de respondenten op dit vlak een beleid hanteren en of ze bekend zijn met landelijk beleid. De meerderheid gaf aan niet bekend te zijn met het landelijk beleid of met een eigen intern beleid. Wanneer men formaten voorschrijft dan geven vrijwel alle respondenten de voorkeur aan PDF of aan Microsoft Word en Excel. Slechts een enkeling gaf aan dat het ook ODF mag zijn. Het ontbreekt hier bij de respondenten aan awareness knowledge ten aanzien van de beleidsuitspraak.

Bij het onderzoek in de bestekteksten naar de aanwezigheid van functionele vereisten of juridische voorwaarden die duiden op bevordering van de leveranciersonafhankelijkheid en waarbij de modelteksten mogelijk een rol kunnen hebben gespeeld, bleek vooral de browseronafhankelijkheid met enige regelmaat te worden geëist van leveranciers. Deze eis werd in 37,5% van de 40 relevante gevallen aangetroffen. Alle overige onderzochte mogelijkheden zoals platformonafhankelijkheid, een gebruikersvereniging of escrow kwamen minder vaak voor. Tot slot is er in het kwantitatieve onderzoek (n=80) gekeken naar een tekst in het bestek waaruit de voorkeur voor open source software kan blijken. In 22 gevallen (27,6%) bleek er sprake te zijn van een dergelijke voorkeur, hoewel er slechts in 15 van deze gevallen ook daadwerkelijk een honorering tegenover stond in de vorm van extra punten. In 58 gevallen (72,4%) was er dus geen sprake van een voorkeur voor open source software.

⁶⁰¹Zie o.a. : <http://www.pianoo.nl/praktijk-tools/handreikingen-voorbeelddocumenten/ict/inkoop-van-ict-tips-van-experts-collegas>

De argumenten van de respondenten om zich niet te conformeren aan de in dit hoofdstuk onderzochte beleidsuitspraken zijn binnen de pad-afhankelijkheidstheorie te categoriseren onder netwerk- en coördinatie-effecten, overstapkosten, en leereffecten.

Bij de beleidsuitspraak inzake het gebruik van ODF blijkt dat de netwerk- en coördinatie-effecten in het voordeel uitvallen van Microsoft Word of Excel, of van het PDF-formaat. Het actieplan is er klaarblijkelijk niet voldoende in geslaagd om dit zelfversterkende mechanisme om te keren waardoor organisaties zich aan de pad-afhankelijkheid kunnen onttrekken. De overige mechanismen uit de pad-afhankelijkheidstheorie zijn door de respondenten niet genoemd.

Bij de beleidsuitspraak inzake de voorkeur voor open source software noemen de respondenten de invloed van de overstapkosten op de keuze voor een open source product. Daarbij worden voornamelijk de veronderstelde extra migratiekosten en de opleidingskosten genoemd. Vanuit de Rijksoverheid is er geen subsidieregeling of transitiefonds beschikbaar om deze kosten op te vangen.⁶⁰² Het actieplan geeft op dit gebied alleen aan dat gerealiseerde besparingen ten gunste komen aan de betreffende organisaties.⁶⁰³

Bovendien wordt er een extra barrière opgeworpen door de leereffecten. De eindgebruikers willen graag werken met producten die ze al kennen. Het gaat hier met andere woorden om subjectieve compatibiliteit. Volgens de meeste respondenten zouden de organisaties vooral software willen hebben waarbij de gebruikers niet al te veel technische handelingen moeten uitvoeren. Open source software voldoet daar volgens deze respondenten nog niet altijd aan. De verzonken kosten en de netwerk- en coördinatie-effecten werden met betrekking tot deze beleidsuitspraak door geen enkele respondent genoemd.

Bij de beleidsuitspraak inzake de bevordering van de leveranciersonafhankelijkheid door modelteksten, zien de respondenten vooral bij broncode escrow een financiële drempel opgeworpen waardoor zij liever afzien van het vragen om broncode escrow. Die kosten hangen niet samen met de overstapkosten of de verzonken kosten vanuit de pad-afhankelijkheidstheorie. De keuze om gebruik te maken van een bepaalde modeltekst, en dus ook van de modeltekst inzake broncode escrow, is een keuze die valt te categoriseren in de eerste fase op de pad-afhankelijkheid lock-in schaal (zie paragraaf 2.3). Er is op grond van de pad-afhankelijkheidstheorie geen reden of barrière waardoor deze teksten niet gebruikt kunnen worden.

Uit het onderzoek komen nog twee andere mechanismen naar voren die geen deel uitmaken van de pad-afhankelijkheidstheorie, maar die wel als zelfversterkend

⁶⁰² In Sleurink 2010, p. 40 geeft Kees Vendrik aan dat er wat hem betreft een ‘hobbelfonds’ zou moeten komen waaruit de aanloopkosten worden gefinancierd en waarna op termijn een terugbetaling zou kunnen plaatsvinden.

⁶⁰³ Actieplan NOiV p. 9.

mechanisme hun invloed laten gelden. Daarbij gaat het om juridische beperkingen en om objectieve compatibiliteit. Beide mechanismen zijn het gevolg van een eerdere beslissing waardoor er nu sprake is van besluitvorming in fase drie van de pad-afhankelijkheid.

In het geval van juridische redenen ervaren de respondenten een beperking in een product of leverancierskeuze vanwege het intellectuele eigendomsrecht op al in gebruik zijnde producten en/of vanwege langlopende contracten met bestaande leveranciers. Deze reden kan niet specifiek een barrière opleveren voor de leveranciers of dienstverleners op het gebied van open source software maar tevens voor alle andere leveranciers en dienstverleners. Er is door de planmaker geen gebruik gemaakt van specifieke juridische sturingsinstrumenten die zouden kunnen bijdragen aan het bevorderen van de leveranciersafhankelijkheid. Een aantal respondenten geeft desgevraagd aan wel een wettelijke verplichting te willen zien voor de verwerving van open source software.

De respondenten noemen ook de objectieve compatibiliteit als oorzaak van het niet zo maar kunnen overstappen naar open source producten. Bij organisaties zit het probleem in de bestaande infrastructuur en het applicatielandschap. In dat landschap is het lastig om een product te vervangen waar men de afgelopen jaren vele honderden gedocumenteerde en niet-gedocumenteerde koppelingen naar heeft gemaakt. Deze oorzaak is een indicatie dat er sprake is van een afhankelijkheid in de derde fase van de pad-afhankelijkheid lock-in schaal.⁶⁰⁴

Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven impliceert doorwerking dat het onderzochte plan of zijn beleidsuitspraken een aanwijsbaar onderdeel vormen van de besluitvormingsprocessen van de door het plan geadresseerde actoren en de zich geadresseerd voelende actoren. Een plan is in de doorwerkingsbenadering effectief indien de doelgroep het plan gehanteerd heeft en daardoor een beter besluit heeft kunnen nemen. Er is ook sprake van doorwerking indien er in dat besluit met gegronde redenen wordt afgeweken van een plan of een beleidsuitspraak. Kennis hebben van het bestaan van het plan of de beleidsuitspraak is daarbij een eerste vereiste.

Ten aanzien van de beleidsuitspraak over ODF kan geconcludeerd worden dat er bij de overgrote meerderheid van de respondenten een gebrek is aan awareness-knowledge. In het kwalitatieve onderzoek is specifiek gevraagd of de respondenten op dit vlak een beleid hanteren en of ze bekend zijn met landelijk beleid. Dat bleek op een enkeling na niet het geval te zijn. Wanneer men formaten voorschrijft dan geven vrijwel alle respondenten de voorkeur aan Microsoft Word en Excel, of aan het PDF-formaat.

Het hebben van awareness-knowledge is geen garantie voor conformiteit. Zo waren de meeste respondenten wel op de hoogte van de beleidsuitspraak dat er voorkeur zou moeten worden gegeven aan open source software, maar werd hier desondanks in 72,4 % van de onderzochte gevallen geen uitvoering aan gegeven. Er blijkt vaak sprake te zijn van een zeer gering draagvlak binnen de organisaties van de

⁶⁰⁴ Zie paragraaf 2.3.

respondenten. Dit wordt veroorzaakt door een of meerdere van de hierboven beschreven zelfversterkende mechanismen en is een gegronde reden om af te wijken van de beleidsuitspraak. Slechts enkelen noemen open source software als iets wat een voordeel oplevert voor hun organisatie. Opvallend is echter dat de meeste respondenten wel weer positief reageren wanneer ze gevraagd wordt of ze ruime licentievoorwaarden zouden belonen met meer punten. Waar ze bij open source software geen voordelen zagen bleek dat volledig anders uit te pakken op het moment dat de term open source software niet werd gebruikt en er slechts een beschrijving werd gegeven van de open source licentievoorwaarden en de mogelijkheden die dit met zich kan brengen voor een organisatie.

De meeste respondenten zijn zich niet bewust van de strategische principes achter het leveranciersafhankelijk verwerven en zijn tevens niet actief bezig met het verminderen van de leveranciersafhankelijkheid. Het communicatieve instrument dat door de planmaker is ingezet, richtte zich niet zo zeer op de bevordering van leveranciersafhankelijkheid, maar vooral op het hebben van een implementatiestrategie voor open source software. Daarnaast is er de handreiking met modelteksten opgesteld waarmee de leveranciersafhankelijkheid beperkt kan worden. Gelet op de resultaten uit de conformiteitsmeting, lijkt het er op dat er wel how-to knowledge is gezonden, maar dat de beoogde ontvanger zich daar niet van bewust was.

Uit de beschrijving van de doorwerking van deze drie beleidsuitspraken, de geconstateerde mate van conformiteit en de lage mate van awareness-knowledge onder de respondenten, kan de conclusie worden getrokken dat de mate van doorwerking binnen de aanbestedingspraktijk nog aan de lage kant is.

8.4 Verklaringen en interpretatief model

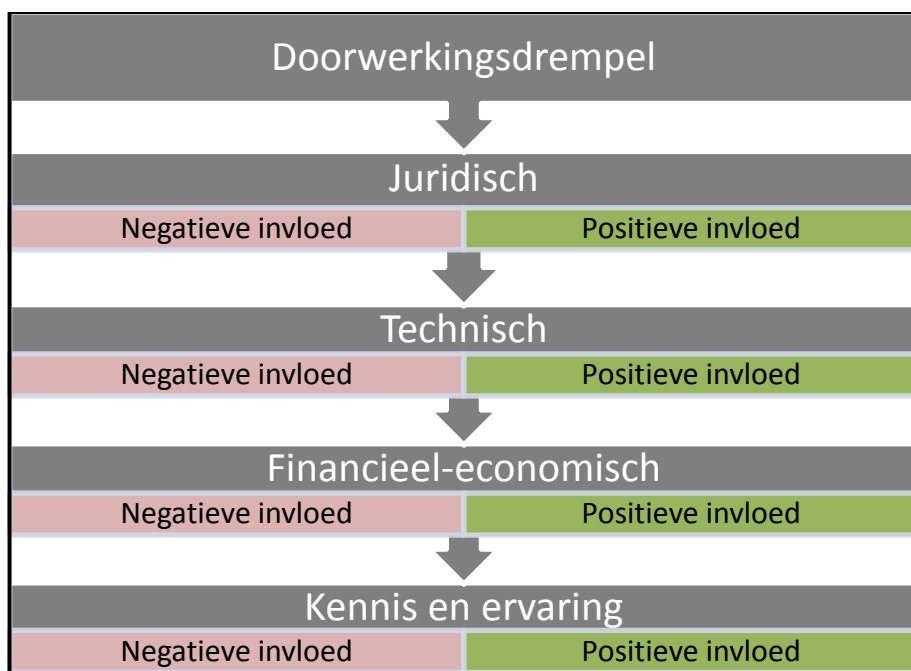
De resultaten uit het kwalitatieve onderzoek maken duidelijk dat er bepaalde juridische, financieel-economische, technische en kennis-barrières zijn die kunnen worden ervaren bij de operationalisering van het strategische ICT-beleid. Helemaal nieuw zijn een aantal van deze barrières overigens niet. Al in 1990 onderzocht Zuurmond waarom standaardisatie in de gemeentelijke praktijk moeilijk van de grond kwam, ondanks intensieve voorlichting en ondanks het feit dat een circulaire de gemeentelijke diensten tot deze standaard aanspoorde.⁶⁰⁵ Ook hij constateerde toen al dat niet alleen technische motieven bepalend zijn, maar dat ook historische motieven (subjectieve compatibiliteit), financieel-economische motieven, functionele motieven en politieke motieven (kennis/ervaring) een doorslaggevende rol spelen. Bovendien gaf in zijn onderzoek de beleidsmaker van de circulaire nog een slecht voorbeeld door zelf niet voor de nieuwe standaard te kiezen en af te wijken van zijn eigen standaardisatiebeleid.

De belangrijkste barrière die nu uit dit onderzoek naar voren komt is het gebrek aan

⁶⁰⁵ Zuurmond 1994, p. 60-61.

awareness-knowledge, oftewel het niet weten dat er een bepaalde beleidsuitspraak bestaat waar men rekening mee moet houden. Dit zou de doorwerkingsdrempel genoemd kunnen worden.⁶⁰⁶ Om überhaupt tot doorwerking van strategisch ICT-beleid te kunnen komen, en om dus anderen dan de planmaker te kunnen beïnvloeden, is het in beginsel noodzakelijk dat een uitvoerder van het beleid in ieder geval weet dat het beleid bestaat. De enkele kennisname van het beleid is een noodzakelijk te nemen drempel die, nadat deze drempel genomen is, echter niet tot gevolg heeft dat de inhoud van het beleid al daadwerkelijk doorwerkt. De mate van invloed op het gedrag is op dat moment immers nog steeds nul.

Op basis van de hiervoor beschreven barrières kan er nu een aanzet worden gemaakt voor een interpretatief model dat vervolgens gebruikt kan worden om verklaringen te zoeken voor de mate van de doorwerking van strategisch ICT-beleid.



Figuur 4: Interpretatief model van doorwerking en barrières.

⁶⁰⁶ Ook De Vey Mestdagh (2011, p. 24) komt in zijn onderzoek naar beschikkingsrechten op embedded data tot de conclusie dat de belangrijkste oorzaak van het onvoldoende regelen van beschikkingsrechten niet is gelegen in een gebrek aan juridische instrumenten of onverschilligheid, maar in een gebrek aan awareness. Het bewustzijn van de problematiek en de kennis deze op te lossen ontbreken.

Doorwerkingsdrempel

De eerste laag in dit model geeft aan dat er sprake moet zijn van awareness knowledge over de beleidsuitspraken. Er moet dus vooral communicatie plaatsvinden ten aanzien van een strategisch plan en de in het plan vervatte beleidsuitspraken. De vraag die daarbij gesteld moet worden is hoe de doelgroep op de hoogte zal raken van het bestaan van het plan. Pas na kennisname van het bestaan van het beleid zal namelijk gezocht gaan worden naar de principes achter dat beleid en de wijze waarop het toegepast moet worden. Zoals gezegd is dit de doorwerkingsdrempel.

Een laag niveau van awareness-knowledge is de belangrijkste verklaring voor de in het onderzoek gevonden mate van doorwerking. De planmakers hebben de verantwoordelijkheid voor het slechten van deze barrière voor een groot deel bij het programmabureau NOiV, het Bureau Forum Standaardisatie (BFS), de koepelorganisaties en andere ministeries gelegd. Achteraf gezien hadden de koepelorganisaties en de andere ministeries veel meer kunnen doen voor het vergroten van awareness. Voor een deel was dat al te verwachten. In de tussen Rijk en koepelorganisaties overeengekomen uitvoeringsagenda NOiV is bijvoorbeeld direct al opgenomen dat de koepelorganisaties richting hun leden geen actieve stimulans zullen gaan geven aan open source software. Bovendien heeft de VNG, door in haar eigen aanbesteding aan te geven dat zij open standaarden niet van belang acht, een slecht voorbeeld gegeven richting haar leden. Met de ZBO's en met de sectoren onderwijs, zorg en sociale zekerheid zijn er bovendien door de verantwoordelijke vakministers, ondanks de aanzet daartoe in het actieplan, in het geheel geen akkoorden of afspraken gemaakt inzake beleidsuitspraken uit het actieplan.⁶⁰⁷ Het is denkbaar dat vooral dit laatste heeft bijgedragen aan het geconstateerde lage niveau van awareness en de lage mate van doorwerking binnen de onderzochte aanbestedingen van de onderwijs en zorgsector.⁶⁰⁸ De meeste activiteiten van het programmabureau NOiV richten zich vooral op de toepassing van het beleid. Zonder awareness gaat de doelgroep echter niet op zoek naar de wijze waarop het beleid moet worden toegepast.

Vervolgens onderscheidt het interpretatief model de juridische dimensie, de technische dimensie, de financieel-economische dimensie, en de kennis- en ervaringsdimensie. Afhankelijk van de beleidsuitspraak en de technologie waar die beleidsuitspraak zich op richt, kunnen zich in iedere afzonderlijke dimensie zowel positieve als negatieve krachten bevinden die samen invloed uitoefenen gedurende de nageschakelde besluitvorming.

Uit het eerdere onderzoek van Chau en Tam is gebleken dat hoogte of zwaarte van de barrières een negatieve invloed hebben op de adoptie van open source software en open standaarden.⁶⁰⁹ Een strategisch ICT-plan dient daarom instrumenten te bevatten of aan te kondigen waarmee de gevolgen van de hierboven besproken vier

⁶⁰⁷ Actieplan p. 14.

⁶⁰⁸ Zie ook paragraaf 5.6.

⁶⁰⁹ Chau en Tam 1997, p. 12.

barrières geneutraliseerd kunnen worden.

Juridische dimensie

In de juridische dimensie worden er negatieve krachten uitgeoefend op de doorwerking van strategisch ICT-beleid doordat er sprake kan zijn van bestaande lang lopende contracten of van intellectuele eigendomsrechten die de compatibiliteit van producten of de keuzevrijheid van een aanbestedende dienst kunnen belemmeren. De bestaande licentieovereenkomsten kunnen beperkingen opleggen op de wijze waarop er door een aanbestedende dienst met onderhoud en support kan worden omgegaan. Hierdoor ontstaat er ten opzichte van de leverancier een juridische afhankelijkheid.

Het verkrijgen van een voorkeurspositie in de markt door het bevorderen en tot stand brengen van netwerkeffecten is volgens Maurer en Scotchmer één van de belangrijkste strategische doelen voor bedrijven die zich bezig houden met ICT.⁶¹⁰ Zodra een product (of een standaard) als gevolg van netwerkeffecten een zeker monopolie heeft verworven dan wordt de leverancier van dat product of de standaard bovendien in staat gesteld om additionele marktmacht uit te oefenen op grond van het intellectueel eigendomsrecht.⁶¹¹ De leverancier kan dan de afnemer verplichten om het onderhoud en de licenties op een specifieke wijze af te nemen, of kan bijvoorbeeld overgaan tot licentieweigering waardoor een organisatie in zijn bedrijfsvoering geraakt kan worden. De vrije keuze van een afnemer kan hierdoor beperkt worden.

Wanneer de compatibiliteit van producten verhinderd wordt door middel van de uitoefening van rechten van intellectuele eigendom, dan heeft dit bovendien een belemmering van de mededinging tot gevolg.⁶¹² Volgens Van Loon kan het bezit van een intellectueel eigendomsrecht als zodanig de rechthebbende geen machtspositie verschaffen maar zal er, wanneer de relevante markt zo nauw wordt vastgesteld dat dit alleen het product of de dienst omvat waar het exclusieve recht op rust, sprake zijn van een machtspositie in de zin van het mededingingsrecht.⁶¹³ Er zijn overigens schrijvers die een minder omvangrijke wettelijke bescherming willen geven aan populaire producten omdat de marktmacht de producent al voldoende mogelijkheden zou bieden om zijn investeringen terug te verdienen.⁶¹⁴

Een dergelijke kracht kan worden opgeheven doordat er door middel van juridische instrumenten zoals wet- en regelgeving een kracht tegenover wordt gezet. In het onderzoek zijn bijvoorbeeld de aanbestedingsrichtlijnen, de Rijksinstructie, de bestuursakkoorden en een aantal beleidsuitspraken te zien die binnen deze dimensie een zekere mate van positieve invloed uitoefenen op de respondenten of op de organisatie van de respondenten. Zo hebben de provincies naar aanleiding van een met het Rijk gesloten bestuursakkoord de beleidsuitspraken uit het actieplan door

⁶¹⁰ Maurer en Scotchmer 2006, p. 11.

⁶¹¹ Bijlsma, De Bijl en Kocsis 2009, p. 29.

⁶¹² Van Loon 2008, p. 226.

⁶¹³ Van Loon 2008, p. 319.

⁶¹⁴ Zie voor een overzicht Koelman 2003, p. 199.

middel van een besluit van de Provinciale Staten omgezet naar een interne regeling voor de eigen organisatie (zie paragrafen 3.3.4 en 6.5). De provincies hebben derhalve zelf gekozen voor de naleving van de beleidsuitspraken uit het actieplan NOiV. Er is sprake van een combinatie van juridische sturing en het hebben van draagvlak voor de beleidsuitspraken binnen de organisatie. In deze combinatie ligt een verklaring voor de in de aanbestedingen van de provincies geconstateerde hogere mate van conformiteit ten opzichte van de andere onderzochte aanbestedingen.⁶¹⁵ Alleen het hebben van draagvlak is daarvoor niet voldoende. Juridische instrumenten zijn soms noodzakelijk om de eigen organisatie mee te krijgen in een bepaalde richting (zie paragraaf 6.12.1). Tot slot moet hier nog worden opgemerkt dat de status van het in te zetten juridische instrument geen garantie geeft voor naleving in gevallen waarbij er veel barrières zijn. Zo bleek in paragraaf 5.9.1 dat er slechts in 64% van de onderzochte gevallen (n=80) sprake was van een correcte naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen waarbij er niet op voorhand sprake was van een directe voorkeur voor een bepaalde leverancier. Dit werd veroorzaakt door een aantal barrières die zijn ontstaan als gevolg van eerder genomen beslissingen (zie paragraaf 5.12).

Technische dimensie

In het geval van ICT moet er rekening mee worden gehouden dat in de meeste gevallen er geen sprake is van een nul-situatie. Daarmee wordt bedoeld dat vaak sprake is van legacy: een bestaande architectuur, platform of systeem zijn het vertrekpunt van denken en handelen. Beleidskeuzes en technische mogelijkheden kunnen hierdoor belemmerd worden.⁶¹⁶ Nieuwe software moet bijvoorbeeld in technische zin kunnen aansluiten op het bestaande platform en kunnen samenwerken, compatibel zijn, met de bestaande applicaties. Bovendien geldt andersom ook dat een nieuw platform of besturingssysteem in staat moet zijn om de reeds in gebruik zijnde applicaties te ondersteunen. Zowel het platform als de applicaties houden elkaar hiermee in een soort houdgreep omdat ze in de praktijk niet zonder elkaar kunnen functioneren. Tevens bestaan er nog situaties waarin meerdere applicaties dusdanig met elkaar verweven zijn dat het onmogelijk is om er een onderdeelje uit te halen zonder dat het kaartenhuis in elkaar stort. Bij closed source software en gesloten standaarden is het niet alleen moeilijk te ontdekken op welke wijze deze verwevenheid heeft plaatsgevonden maar is het tevens moeilijk om daar vanaf te komen.

Een organisatie kan dus wel een breed gedragen strategisch plan hebben aangenomen met het doel om de afhankelijkheid van leveranciers in de nabije toekomst te gaan verminderen, maar de daadwerkelijke uitvoering van het plan zal dan gehinderd worden doordat juist de huidige afhankelijkheid een barrière opwerpt. In beeldspraak zijn het de goede voornemens van een muis in een

⁶¹⁵ De aanbestedingen van de sector onderwijs scoren bijvoorbeeld altijd aan de lage kant. Met deze sector zijn door de verantwoordelijke vakminister geen afspraken gemaakt of akkoorden gesloten.

⁶¹⁶ Rijgersberg 2009, p. 122.

dichtgeklapte muizenval om in het vervolg van kaas op een plankje af te blijven. De gebruikte techniek voorkomt simpelweg de beoogde verandering. Daarmee is er sprake van een negatieve fysieke sturing. Gedrag wordt gestuurd door regels opgelegd vanuit de technologie. Indien de gebruiker geen andere keuze heeft dan de regels te volgen die de technologie hem oplegt dan is het effect van technologie op het gedrag vergelijkbaar aan dat van wetgeving.⁶¹⁷ Het gaat hier in veel gevallen om een categorie 9 situatie op de pad-afhankelijkheid lock-in schaal (zie ook paragraaf 2.3).

Indien deze barrière wordt opgeworpen dan dient een strategisch plan hier specifieke sturingsinstrumenten tegenover te zetten. Binnen de technische dimensie kan de positieve sturing mogelijk plaatsvinden door middel van het fysieke sturingsmodel.⁶¹⁸ Bij dat sturingsmodel worden er fysieke maatregelen genomen waarmee gedrag beïnvloedt wordt. Het nemen van deze maatregelen wordt gerechtvaardigd door de autoriteit van degene die daartoe besluit. Fenger en Klok geven daarbij het voorbeeld van het afsluiten van een toegangsweg met betonblokken om zo sluipverkeer tegen te gaan.⁶¹⁹ Volgens hen is fysieke sturing de beste manier om mensen van hun gewoonte af te brengen, hoewel dat in veel gevallen niet eenvoudig zal zijn omdat het aantal toepassingsmogelijkheden beperkt zal zijn.⁶²⁰

In het geval van ICT kan dan gedacht worden aan het fysiek blokkeren of onmogelijk maken van het gebruik van een bepaalde technologie. Een andere optie is het door middel van technologie voorschrijven van een gewenst gedrag. Ook kan gedacht worden aan het aanbieden van een fysieke oplossing, bijvoorbeeld in de vorm van een centraal aangeboden alternatief product. Zo is er door het programmabureau NOiV tijdens de operationalisering van de beleidsuitspraak inzake de mogelijkheid voor burgers om ODF te kunnen verzenden een fysiek instrument ingezet door aan alle gemeenten, provincies en waterschappen een USB-stick te sturen met daarop een ODF-converter.

De meeste respondenten ervaren de technische afhankelijkheid als een barrière met een sterke negatieve invloed op de nageschakelde besluitvorming. Zij geven in meerderheid aan dat dit voor hen zwaarder weegt dan juridische verplichtingen (zie paragraaf 5.11.3). De technische afhankelijkheid van een bepaald product beperkt de vrije keuze van aanbestedende diensten. In sommige gevallen blijkt zelfs dat het door een aanbestedende dienst gewenste gebruik van open standaarden belemmerd wordt doordat sommige leveranciers gebruik maken van hun monopoliepositie en weigeren de bestaande technische afhankelijkheid op te heffen, bijvoorbeeld door bestaande koppelingen gebruik te laten maken van open standaarden. In het actieplan zijn geen fysieke instrumenten opgenomen waarmee deze invloed

⁶¹⁷ Mifsud Bonnici 2007, p. 132.

⁶¹⁸ Fenger en Klok 2008, p. 224.

⁶¹⁹ Fenger en Klok 2008, p. 225. Ook noemen ze op p. 230 het plaatsen van blauw TL licht op openbare toiletten om daarmee het spuiten van drugs fysiek onmogelijk te maken doordat de gebruiker van drugs bij blauw licht zijn aders niet kan zien.

⁶²⁰ Fenger en Klok 2008, p. 230.

geneutraliseerd kan worden.

Financieel-economische dimensie

Door de technische compatibiliteit (zie hierboven en paragraaf 3.4.1) zullen de eenmalige kosten van een migratie naar een nieuwe innovatie in de meeste gevallen hoger zijn dan een migratie naar een innovatie welke aansluit bij de bestaande situatie, bijvoorbeeld omdat het bestaande en het nieuwe afkomstig zijn van dezelfde leverancier. Bovendien kunnen er migratiekosten voortvloeien uit de opleidingen die nodig zijn om een nieuw product te leren gebruiken. Deze migratiekosten kunnen aanleiding zijn om af te zien van een migratie naar een andere oplossing.⁶²¹ Deze kosten kunnen samen met de reeds gemaakte kosten van het huidige in gebruik zijnde alternatief worden gezien als een financieel-economische barrière. Het gaat hier met andere woorden om de overstapkosten en de verzonken kosten (zie paragraaf 2.4).

Deze negatieve invloeden kunnen geneutraliseerd worden doordat er financiële incentives tegenover worden gezet, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies. Bij sterke negatieve krachten, bijvoorbeeld omdat een migratie naar een alternatief in verhouding bovengemiddeld veel geld gaat kosten, zal hier een economisch instrument tegenover moeten staan, bijvoorbeeld in de vorm van een transitiefonds of subsidies.

Het onderzochte actieplan maakt geen gebruik van het economisch instrument waardoor de doorwerking van beleidsuitspraken waarbij er een financieel-economische barrière aanwezig is, beperkt blijft.

Kennis- en ervaringsdimensie

De vierde barrière wordt opgeworpen door positieve ervaringen met de al in gebruik zijnde alternatieven. Deze subjectieve compatibiliteit zorgt ervoor dat eindgebruikers niet snel gebruik zullen gaan maken van alternatieve producten, zelfs wanneer die functioneel vergelijkbaar zijn met het eerder gebruikte product. Naast ervaringen speelt ook mee dat kennis, of beter gezegd het gebrek aan kennis een barrière kan opwerpen. Hierbij gaat het om de rol van de how-to knowledge, de beleidsuitvoerder moet begrijpen hoe ze een beleid moet uitvoeren, en de principles-knowledge, de beleidsuitvoerder moet begrip krijgen van de principes achter een beleidsuitspraak. De barrière die in deze dimensie wordt opgeworpen wordt bovendien beïnvloed door de mening van het sociale netwerk, de structuur van de organisatie en de ervaringen van anderen. Het gaat hier met andere woorden om de leereffecten en om de netwerk- en coördinatie-effecten die als zelfsturende mechanismen een rol kunnen spelen bij de doorwerking van het beleid (zie ook paragraaf 2.4).

Het communicatieve sturingsmodel kan binnen deze dimensie worden ingezet om

⁶²¹ Aldus ook Bijlsma, De Bijl en Kocsis 2009, p. 11 waarin ze aangeven dat dergelijke kosten altijd van belang zijn bij een overstap naar een ander product, ongeacht of dat andere product open source of closed source is.

met behulp van promotie en voorlichting de negatieve krachten die afkomstig zijn vanuit de zelfsturende mechanismen te neutraliseren. Indien er sprake is van sterke negatieve krachten, denk bijvoorbeeld aan het gebrek aan kennis onder de respondenten inzake de voordelen van leveranciersafhankelijkheid, of aan de sterke voorkeur voor een al jaren dominant Officepakket, dan dienen de instrumenten van het communicatieve sturingsmodel hier rekening mee te houden door deze zwaar in te zetten. Waar weinig negatieve krachten aanwijsbaar zijn, zoals bij het gebruik van ODF of bij de toepassing van open standaarden, hoeft weinig geneutraliseerd te worden en zullen de instrumenten binnen deze dimensie sneller de balans kunnen laten doorslaan naar een positief standpunt. Bij alle onderzochte beleidsuitspraken is dit instrument door of namens de planmaker ingezet in de vorm van handleidingen, modelteksten, bijeenkomsten en workshops. Daarbij hanteerde het programmabureau NOiV een actieve doelgroepenbenadering waarbij rekening werd gehouden met de voor de doelgroep relevante afwegingen (zie paragraaf 3.4.2). Dat de meerderheid van de respondenten hier niet door beïnvloed is, heeft te maken met het feit dat de doorwerkingsdrempel van de awareness-knowledge in veel gevallen überhaupt niet genomen is. Daardoor gaan de respondenten niet zelf op zoek naar de how-to knowledge en de principles-knowledge.

8.5 Aanbevelingen en afsluiting.

Ter afsluiting van het onderzoek rest nog een antwoord op de zesde deelvraag:

Welke aanbevelingen kunnen er op basis van de conclusies van dit onderzoek worden gedaan voor wetenschappelijk onderzoek naar de binding en doorwerking van open ICT-beleid binnen de overheid, en welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan voor de praktijk?

Alvorens deze aanbevelingen te beschrijven zal eerst worden aangegeven op welke wijze het onderzoek heeft bijgedragen aan de wetenschap en de praktijk. Daarna zullen de aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek aan de orde komen, waarna met de aanbevelingen voor de praktijk het onderzoek wordt afgesloten.

8.5.1 Bijdrage aan de wetenschap en de praktijk

Dit onderzoek is gelet op de centrale vraagstelling en de geringe beschikbaarheid van ander wetenschappelijk onderzoek naar de doorwerking van open ICT-beleid, voornamelijk van verkennende of explorerende aard geweest. Het heeft als kennisdoel om ten aanzien van de uitvoering van het open ICT-beleid van de Rijksoverheid inzicht te geven in de manier waarop deze beleidsuitingen effect sorteren, en welke barrières zich daarbij als gevolg van eerdere keuzes voordoen. Door te beschrijven op welke wijze het open ICT-beleid doorwerkt binnen de operationele aanbestedingspraktijk is de kennis over de mogelijkheid tot sturing van dat beleid uitgebreid en is er een bijdrage geleverd aan de

wetenschappelijke kennis over dit onderwerp.

Het gebruiksdoel van de aanbevelingen van het onderzoek is het verbeteren van de mate en het proces van doorwerking van open ICT-beleid. Of het onderzochte beleidsplan succesvol is geweest of heeft gefaald is een politiek oordeel dat wordt overgelaten aan de initiële beleidsmaker en de andere betrokken actoren.

Op basis van de onderzoeksresultaten is in de vorige paragraaf een interpretatief model opgesteld dat bestaat uit een doorwerkingsdrempel en vier dimensies (zie figuur 4). Deze dimensies beïnvloeden de mate van bereidheid om een nieuw strategisch ICT-beleid te accepteren en te gebruiken. Binnen de IT-governance heeft deze bereidheid rechtstreekse invloed op de interne sturing van de ICT-voorziening. Er is in dit onderzoek aangetoond dat een gebrek aan awareness, in het model weergegeven als doorwerkingsdrempel, de belangrijkste oorzaak is voor de bij alle doelstellingen geconstateerde lage mate van doorwerking (zie § 5.12, 6.13, 7.8). Daarnaast wordt de doorwerking sterk beïnvloed door aspecten die verband houden met de pad-afhankelijkheid.

De zelfsturende mechanismen (zie paragraaf 2.4) kunnen de keuzevrijheid van een organisatie ernstig beperken. Deze beperking heeft tot gevolg dat alle drie de doelstellingen van het actieplan niet of slechts gedeeltelijk bereikt kunnen worden. Zo blijkt er in het geval van de eerste doelstelling (er dient op de softwaremarkt een gelijk speelveld te zijn) sprake te zijn van een slechte naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijn. In bijna de helft van alle onderzochte gevallen kregen open source leveranciers als gevolg van eerdere keuzes geen eerlijke kans (zie paragraaf 8.3.1), en werd de wetgeving vaak bewust overtreden (zie paragraaf 5.9.1). Het gaat daarbij ondermeer om de leereffecten en de overstapkosten.

Bij de tweede doelstelling, de interoperabiliteit tussen software dient bevorderd te worden, noemen de respondenten de overstapkosten naar een nieuwe standaard als voornaamste barrière. Deze overstapkosten worden zoveel mogelijk neergelegd bij de leverancier die dit vervolgens zal verdisconteren in de offerte (zie paragraaf 6.12.2). Leveranciers van producten die gebruik maken van de reeds in gebruik zijnde standaard krijgen hierdoor een voordeel. Een aantal respondenten maakt melding van gestuurde besluitvorming als gevolg van pad-afhankelijkheid. De bestaande lock-in situatie zorgt er bij die respondenten voor dat de overstap naar de op open standaarden gebaseerde software vanwege een gebrek aan medewerking door de huidige leverancier belemmerd wordt (zie paragraaf 6.12.3).

Bij de derde doelstelling, de leveranciersafhankelijkheid dient bevorderd te worden, speelt de pad-afhankelijkheid voornamelijk een rol bij de beleidsuitspraak dat er voorkeur dient te worden gegeven aan open source software. Ook hier zorgen eerdere keuzes voor het ontstaan van overstapkosten en leereffecten, waardoor de keuze voor open source software beïnvloed wordt. Die zelfversterkende mechanismen spelen minder een rol bij de beleidsuitspraak dat er gebruik kan worden gemaakt van ODF. Hoewel die beleidsuitspraak bij de meeste respondenten niet bekend was, gaven zij wel aan dat hierbij vooral doorslaggevend is wat andere organisaties doen (zie paragraaf 7.6.1). Binnen de theorie van de pad-afhankelijkheid gaat het daarbij dus om de netwerk- en coördinatie-effecten. Waar

het tot slot gaat om de andere mogelijkheden om onafhankelijkheid van een leverancier te bevorderen, bijvoorbeeld door in een aanbesteding gebruik te maken van specifieke onafhankelijkheid bevorderende gunningscriteria, zijn er door de respondenten geen argumenten naar voren gebracht waaruit kan worden afgeleid dat er hierbij sprake is van pad-afhankelijkheid (zie paragraaf 7.5.3 en 7.6.3). Wel bleek er in dit geval sprake van een gebrek aan awareness-knowledge. Er is desgevraagd wel sprake van een besef dat de afhankelijkheid van één leverancier ongezond of inefficiënt is, maar dat besef wordt in de praktijk niet omgezet in daadwerkelijke handelingen om die afhankelijkheid te beperken.

Waar het gaat om de adoptie van open source software is uit het kwalitatieve onderzoek gebleken dat het financiële voordeel onvoldoende is om als organisatie te kiezen voor open source software (zie paragraaf 7.7.4). De keuze om al dan niet gebruik te maken van open source software wordt bepaald door de verschillende barrières, en niet door de financiële voordelen. Op dit punt geeft het onderzoek een bevestiging van de conclusies uit eerder onderzoek van Chau en Tam. Uit dat onderzoek bleek dat alle te verwachten voordelen van open source software geen significante positieve invloed hebben op de snelheid en mate waarin organisaties gebruik gaan maken van deze software. Zij concluderen dat het vooral de barrières zijn die de adoptie beïnvloeden.⁶²² Opmerkelijk is dat de respondenten wel positief reageren wanneer hen gevraagd wordt of zij een voorkeur zouden hebben voor software die geleverd wordt onder ruime licentievoorwaarden, waarna vervolgens een beschrijving is gegeven van licentievoorwaarden zoals die voorkomen bij open source software (zie paragraaf 7.7.4). Deze positieve reactie zou een indicatie kunnen zijn dat het gebruik van de term open source software bij hen een negatieve associatie oproept. Of dit daadwerkelijk het geval is, zou in toekomstig wetenschappelijk onderzoek onderzocht kunnen worden. Er zijn daarnaast nog meer aanbevelingen te doen voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek. Deze zullen in de volgende paragraaf aan de orde komen.

8.5.2 Aanbevelingen voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek

De onderzoeksresultaten geven aanleiding tot verder onderzoek naar de aard en werking van de pad-afhankelijkheid.

Als eerste onderzoeksrichting kan gekeken worden naar de economische en juridische gevolgen van een lock-in op het gebied van ICT. In het tweede hoofdstuk is de benadering van de pad-afhankelijkheid besproken en is er aan de hand van een pad-afhankelijkheid lock-in schaal (zie paragraaf 2.3) aangegeven dat een beslissing onder bepaalde omstandigheden kan leiden tot een lock-in. Een lock-in heeft een potentiële inefficiëntie van een organisatie tot gevolg (zie paragraaf 2.5). Het veroorzaakt een slechte naleving van het aanbestedingsrecht waardoor niet alle leveranciers een gelijke kans krijgen. Door de economische en juridische gevolgen

⁶²² Chau en Tam 1997, p. 14.

in kaart te brengen kan er bijgedragen worden aan een betere besluitvorming over ICT en een betere naleving van het aanbestedingsrecht.

De pad-afhankelijkheid lock-in schaal (zie paragraaf 2.3) kan worden gebruikt om een inschatting te maken van het risico dat een organisatie loopt om als gevolg van een eerder genomen besluit in een lock-in situatie te belanden. Indien het mogelijk is om van ieder besluit vooraf in kaart te brengen wat de mogelijke vervolgbesluiten kunnen zijn, dan kan er ook vooraf al een inschatting worden gemaakt van de toekomstige beperkingen. Een tweede onderzoeksrichting zal kunnen uitwijzen of het mogelijk is om op deze wijze de zelfversterkende mechanismen bij te sturen of af te zwakken zodat er voor een organisatie geen lock-in gaat ontstaan. Daarbij hoeft de benadering niet beperkt te blijven tot open ICT-beleid. Bij alle beleidskeuzes die betrekking hebben op, of ondersteund worden door ICT, dient zich de mogelijkheid van pad-afhankelijkheid aan. Toekomstig juridisch onderzoek kan zich daarbij richten op de vraag of een lock-in met behulp van juridische instrumenten voorkomen kan worden.

De bestaande literatuur over pad-afhankelijkheid gaat uit van een aantal zelfversterkende mechanismen die een verklaring geven waarom een organisatie in een lock-in komt. De belangrijkste vier zijn: leereffecten, de netwerk- en coördinatie-effecten, de verzonken kosten en de overstapkosten. In de literatuur wordt er vanuit gegaan dat een break-out alleen mogelijk is indien er ingegrepen gaat worden in de netwerk- en coördinatie-effecten, waarbij de overstapkosten zo laag mogelijk worden gehouden. Het in paragraaf 8.4 voorgestelde model gaat niet uit van deze mechanismen, maar neemt vier dimensies tot uitgangspunt, waarbinnen er vervolgens in iedere dimensie een mogelijkheid is om de zich eventueel voordoende zelfversterkende mechanismen te neutraliseren en daarop bovendien een tegengestelde kracht uit te oefenen. Daarmee kan niet alleen de doorwerking worden verklaard. In samenhang met de ontwikkelde pad-afhankelijkheid lock-in schaal, kan het model ook gebruikt worden om te bepalen of er in een beleidsplan rekening moet worden gehouden met een zekere mate van lock-in waardoor een doelgroep moeite zal hebben om rekening te houden met het nieuwe beleid. Ten behoeve van het uitgebreider toetsen van het opgestelde model kan de volgende toetsbare hypothese worden opgesteld:

‘Open ICT-beleid zal alleen effectief kunnen zijn indien de doorwerkingsdrempel wordt genomen, iedere dimensie in evenwicht is gebracht, en er vervolgens in tenminste een dimensie sprake is van een aanvullende kracht waardoor de balans wordt verschoven ten gunste van een superieur alternatief.’

Toetsing van deze hypothese kan in een rechtsvergelijkend onderzoek plaatsvinden aan de hand van een of meerdere van de strategische ICT-plannen zoals die op dit moment worden geïmplementeerd in andere Europese landen, zoals Engeland.⁶²³

⁶²³ http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/uk-government-government-ict-strategy_0.pdf

8.5.3 Aanbevelingen voor de praktijk

In dit boek is onderzoek gedaan naar de doorwerking van strategisch open ICT-beleid, en meer in het bijzonder het Nederland Open in Verbinding beleid. De afsluiting van het grootste gedeelte van het onderzoek viel aan het einde van 2011 samen met de opheffing van het programmabureau NOiV. De doelstellingen van het actieplan NOiV en van de nog oudere motie Vendrik zijn gelet op de resultaten van het conformiteitsonderzoek niet behaald. Die doelstellingen zijn nog steeds actueel, en het bevorderen daarvan is voor het bereiken van een doelmatige ketensamenwerking binnen de overheid ook noodzakelijk. De potentiële inefficiëntie van de overheid als gevolg van pad-afhankelijkheid en lock-in dient te worden teruggedrongen. Het is daarom aan te bevelen dat de Nederlandse overheid opnieuw met een open ICT-plan gaat komen. In een dergelijk plan zou, meer dan nu het geval was, de focus moeten liggen op het voorkomen van een lock-in, de bevordering van leveranciersafhankelijkheid en een betere marktordening. Uit het onderzoek komt bijvoorbeeld naar voren dat het willen gebruiken van open standaarden niet mogelijk is indien de organisatie in een lock-in zit, en de huidige leverancier niet wil meewerken aan het bevorderen van interoperabiliteit (zie paragraaf 6.12.3). Het plan moet daarbij niet alleen de publieke sector aan spreken, maar ook de ICT-leveranciers. Hoewel enkelen hun monopoliepositie zullen willen beschermen, heeft de meerderheid van hen wel degelijk een groot belang bij een goede marktordening en vrije concurrentie. In een dergelijk plan zouden zowel open standaarden als open source software gebruikt kunnen worden als middel. Zij hebben met elkaar gemeen dat ze kunnen bijdragen aan een vermindering van de kans op een lock-in.⁶²⁴ Daarnaast zouden de open voorkeursstandaarden van de basislijst hierbij een rol kunnen spelen. Daarmee kan bijvoorbeeld de uitwisseling van open data bevorderd worden, en kan bovendien de interoperabiliteit of harmonisatie tussen verschillende clouds bevorderd worden. Daarbij zou ook aandacht moeten worden gegeven aan de afhankelijkheid die ontstaat door het gebruik van de cloud. Ook bij clouddiensten blijkt een goede exitstrategie namelijk vaak te ontbreken.⁶²⁵ Een overheid die steeds meer een iOverheid aan het worden is, dient zich verantwoordelijk te voelen voor de onder haar beheer gestelde data. Zeker waar het informatie over burgers betreft.⁶²⁶ Open source en open standaarden zijn overigens niet de enige middelen die in een dergelijk plan zouden moeten staan. Om leveranciersafhankelijkheid in bredere zin te bevorderen zijn er ook andere mogelijkheden die gebruikt kunnen worden (zie paragraaf 7.4).

Omdat uit dit onderzoek blijkt dat vooral de koepelorganisaties en de andere ministeries veel meer hadden kunnen doen voor het vergroten van de awareness onder de doelgroep, zou een nieuw plan afkomstig moeten zijn van een ministerie

⁶²⁴ De populaire zienswijze dat open standaarden en open source software niets met elkaar te maken hebben wordt derhalve niet onderschreven.

⁶²⁵ http://www.computable.nl/artikel/nieuws/cloud_computing/4588585/2333364/exitstrategie-cloudleverancier-ontbreekt-bij-klant.html

⁶²⁶ Vgl. iOverheid 2011, p. 204

met doorzettingsmacht over de grenzen van departementen en instanties heen. Het plan moet centraal en gedurende langere tijd worden aangejaagd, waardoor de keuze voor een tijdelijke projectorganisatie, zoals de bij ICTU ondergebrachte programmabureau 's NOiV en OSOSS waren, niet voor de hand ligt.⁶²⁷ Voor de uitvoering van het plan binnen de departementen en de baten-lastendiensten zou de Rijks-CIO verantwoordelijk kunnen worden. Voor de uitvoering van het plan bij de ZBO's en de medeoverheden is echter tevens de medewerking nodig van vele overheidsorganisaties. Het plan dient daarom rekening te houden met mogelijke barrières die zich in de praktijk zullen manifesteren. Het in dit onderzoek ontworpen model kan daarbij behulpzaam zijn. Daarbij is het verkrijgen van draagvlak onder de ZBO's en de medeoverheden net zo belangrijk als het inzetten van een juridisch instrument (zie paragraaf 8.4).

Ook ten aanzien van de basislijst en het comply or explain principe dient meer awareness te ontstaan. Hierbij is het van belang om in ieder geval voor de departementen en de baten-lastendiensten duidelijk(er) te maken dat het bij de Rijksinstructie om een beleidsregel gaat in relatie tot het aanbestedingsrecht, en dat er dus een juridische binding is. Ondanks die al bestaande juridische binding, geeft een aantal respondenten aan dat een wettelijke regeling wat hen betreft zeer wenselijk is (paragraaf 6.12.1). Een dergelijke regeling zou dan gelet op het instellingsbesluit van het Forum en College Standaardisatie waarin is opgenomen dat ook (semi-) publieke instellingen tot de doelgroep behoren (zie paragraaf 6.2), voor de gehele overheid kunnen gaan gelden, en niet alleen voor de Rijksoverheid. Om die andere instellingen mee te krijgen in het gebruik van open standaarden, is het ook wenselijk om aanpassingen in bestaande wetgeving door te voeren. De wetgever wordt geadviseerd om de Algemene wet bestuursrecht aan te passen. De huidige bepaling art 2:15 lid 2 heeft als neveneffect dat bestuursorganen zich niet hoeven te verantwoorden over een weigering om bestanden in een open documentstandaard te ontvangen (zie paragraaf 7.2). Indien de overheid daadwerkelijk vanaf 2015 alleen nog gebruik wil maken van open documentstandaarden, dan ligt het, gelet op de in dit onderzoek geconstateerde lage mate van awareness, voor de hand dat dit via een wetswijziging doorgevoerd gaat worden.⁶²⁸ Het in paragraaf 7.2 aangehaalde voorstel van Schellekens geeft voor een dergelijke wetswijziging een goede aanzet:

*Elektronisch verkeer tussen overheid en burger vindt zo veel mogelijk plaats op basis van open standaarden. De overheid kan nadere regels stellen ter zake van de te gebruiken open standaarden.*⁶²⁹

Deze aanpassing bevordert niet alleen dat communicatie tussen burgers en overheid kan plaatsvinden in een open standaard, maar zou tevens door het stellen van nadere

⁶²⁷ Als voorbeeld kan gekeken worden naar de implementatie van www.rijksoverheid.nl ter vervanging van alle afzonderlijke websites van de departementen, of de invoering van het rijkslogo, waarbij 120 overheidsorganisaties voortaan een gezamenlijk logo en huisstijl voeren. In beide gevallen was het Ministerie van Algemene Zaken eindverantwoordelijk.

⁶²⁸ Zie Actieplan NOiV, p. 15.

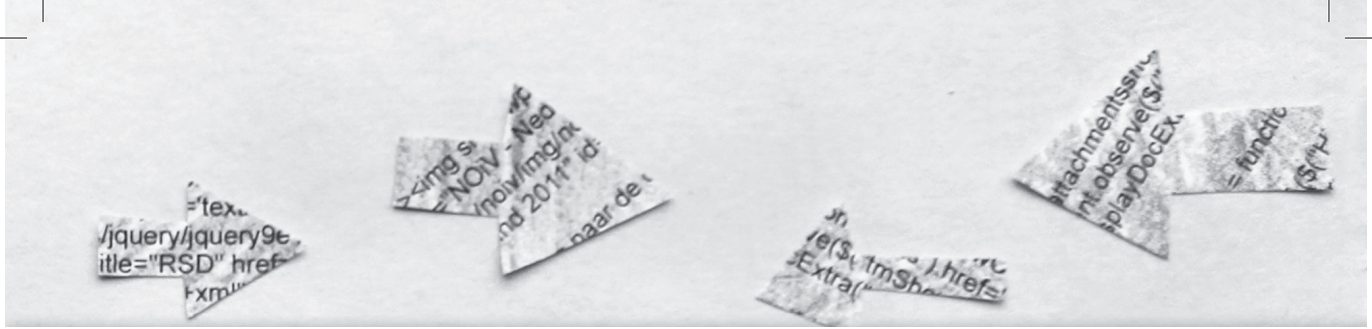
⁶²⁹ Schellekens 2009, p. 197.

regels de mogelijkheid kunnen openen voor een bredere toepassing van de voorkeursstandaarden op de basislijst.⁶³⁰

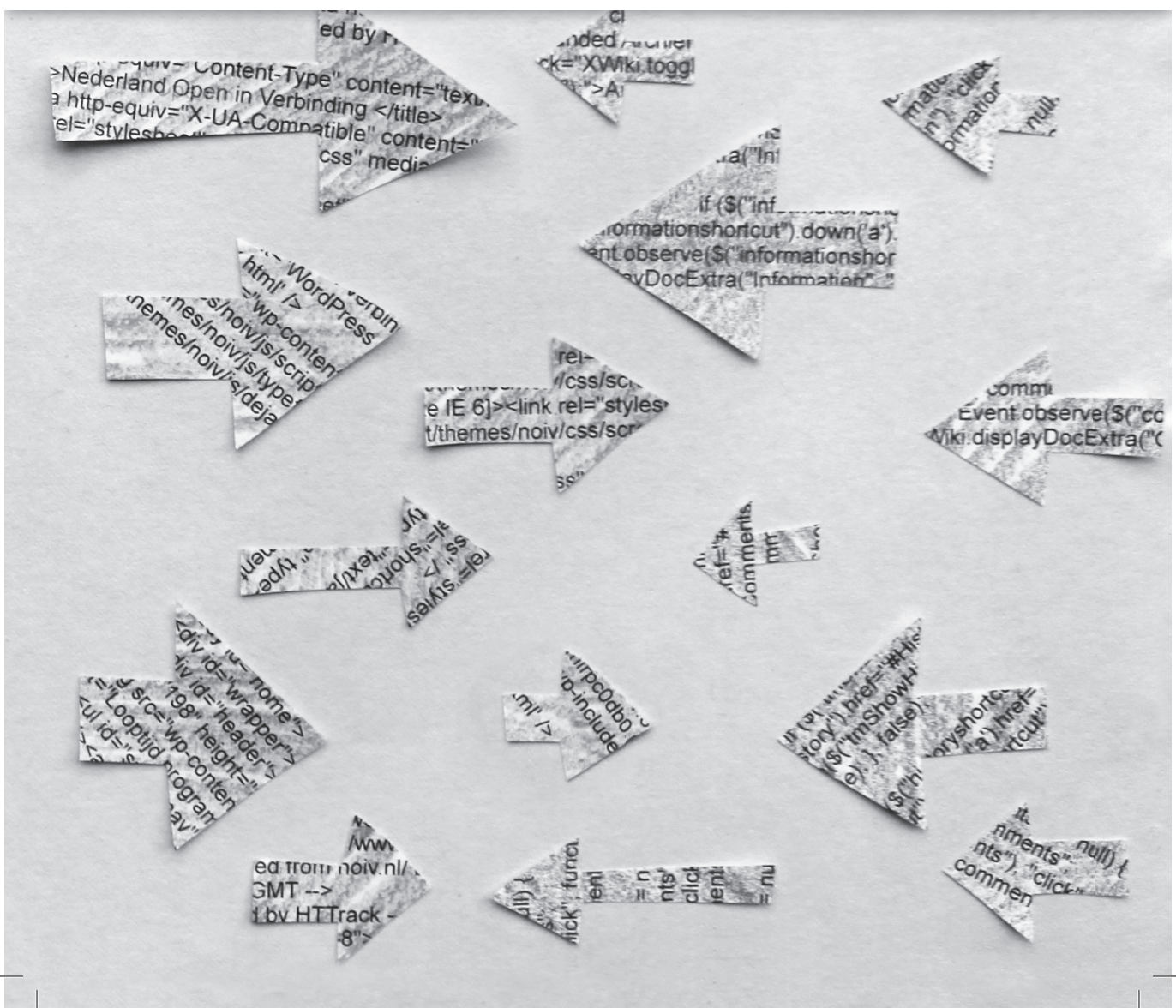
Er is echter niet alleen werk aan de winkel voor de Nederlandse overheid: ook de Europese Commissie dient er rekening mee te houden dat er als gevolg van de padafhankelijkheid ernstige belemmeringen kunnen ontstaan voor het vrije verkeer van goederen en diensten. Die zelfversterkende mechanismen doen zich in ieder geval voor in het geval van ICT-aanbestedingen. Het ligt daarom op de weg van de Europese Commissie om in het kader van de Europese Digitale Agenda, en in het kader van de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen, te komen met nadere voorstellen. Om de vrije concurrentie op de ICT markt te bevorderen en om duidelijkheid te verschaffen over vraagstukken zoals overstapkosten, zou dan gedacht kunnen worden aan een verplichting om in ICT-aanbestedingen gunningscriteria op te nemen voor het gemakkelijk uitfasen van de te verwerven oplossing. Daarbij kan worden gekeken naar de vraag hoe gemakkelijk gegevens te exporteren zijn, en of de data ook interpreteerbaar is voor andere pakketten. Ook kan er aan worden gedacht om toekomstige migratiekosten mee te wegen in een lopende aanbesteding (zie ook paragraaf 7.3 waarin beschreven staat hoe een Italiaanse regio dit bij wet heeft vastgelegd). Daarmee hoeft een oplossing die over zes jaar gekozen wordt niet financieel op te draaien voor het uitfasen van de huidige oplossing.

Afsluitend kan gezegd worden dat er binnen de overheid naast professioneel opdrachtgeverschap en een nieuwe strategische ICT-agenda, vooral ook nieuw elan nodig is voor het bereiken van de doelstellingen zoals die in 2002 in de motie Vendrik, en in 2007 in het actieplan NOiV werden geformuleerd.

⁶³⁰ Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de zogeheten webrichtlijnen waarop het comply or explain principe van toepassing is. Deze webrichtlijnen maken het mogelijk dat websites beter toegankelijk worden voor senioren en mensen met een functiebeperking.



Summary



Summary

In December 2007 the Dutch government agreed on the action plan Netherlands Open in Connection, hereafter called NOiV, the Dutch acronym. The objectives of this strategic plan are the following:

1. increase interoperability by accelerating the use of open standards;
2. reduction of supplier dependence through a faster introduction of open source software, open standards and the use of ODF (a document format based on an open standard);
3. promotion of a level playing field in the software market (...) by forceful stimulation of the use of open source software, and by giving preference to open source software during the process of IT acquisition.

To reach these goals the action plan describes a number of different policies for open standards and open source software. A vast number of these policies directly affects the process of IT procurement within government organisations. To understand why some objectives are supported and some are resisted by government buyers, the following research question was selected: How and under what circumstances does a strategic IT plan influence behaviour regarding the practice of public tenders?

If these circumstances can be identified it would become possible for policymakers to take them into account while designing future strategic IT policies.

To answer the research question a conformance and performance research methodology is used. This methodology focuses bottom-up on the influence a strategic policy has on the behaviour of a targeted organisation during the policy implementation phase. A strategic policy is fulfilling its purpose if it plays a tangible role in the choices of the addressed policy takers. Through monitoring information is produced about the observed policy outcomes (conformance) and through evaluation the research produces information about the value of the observed policy outcomes (performance).

To see how the Dutch strategic IT policy is enacted in practice, empirical quantitative research was carried out which asked for the data of all the Dutch calls for tender, published in Tenders Electronic Daily (TED) between January and June 2010, that followed the open procedure and that consisted of the delivery of software of some kind. Out of the total sample of 94 calls, data relating to 80 tenders was received, a response rate of 85 %. All these tender documents were examined on different aspects and policies, such as the needs or want for open standards, vendor-independent award criteria, the possibility to use ODF for the bid, and the possible preference for open or closed source products. The goal of this quantitative research is not to generalise the outcome, but to see if during a certain period the policy has been supported or resisted. The collected data from this quantitative research is needed to give input and meaning to the subsequent question why the strategic policy is resisted or supported.

The quantitative research provides insight into the expected effect of policy decisions in IT procurement. It does not provide insight into the arguments and reasoning behind this application or into the resistance of the policy. It also does not provide an answer to the question whether any found compliance is a direct result of the policy or might be the result of something else. It is not possible to evaluate policy outcomes without establishing that it is an outcome in the first place. To identify these factors further qualitative research was needed within organisations in order to look into the so-called black box of decision-making. That qualitative research was done during the period between January and April 2011 through in-depth semi-open interviews with 15 respondents in different organisations selected from the quantitative research. These respondents were all public sector buyers with an expertise in IT procurement.

Based on the research results a theoretical and interpretative framework is constructed that can help policy makers to evaluate (ex post) and possibly forecast (ex ante) IT related policy outcomes.

Awareness knowledge:

The necessary first step for all strategic policies is that a policy taker needs to be exposed to the policy's existence. In order to be able to support or resist it the policy taker needs to become aware of the policy and the problem the policy is trying to solve. This is called 'awareness knowledge'. The research results clearly show that the awareness knowledge threshold is the most important barrier a policymaker has to address. In at least two cases the observed policy outcomes are not the direct result of the policy performance. This means that the policy maker should think beforehand about possible ways of communicating about the policy to the intended policy taker. Does the policy taker even know that there is a problem and that he or she has to play a certain role in order to solve the problem?

Only after this so-called 'knowledge phase' will the policy taker enter the 'persuasion stage' where a favourable or unfavourable attitude towards the policy will be developed. The policy taker will then try to find out what the advantages and disadvantages of the policy are and in particular what the short-term relative advantage is for his organisation.

The persuasion stage:

In the persuasion stage the proposed framework describes four dimensions: technical, legal, financial/economical and knowledge/experience. Within each dimensions there can be negative and positive influences that should be taken into account by the policy maker. When there is a strong negative influence within a dimension the policy maker should counterbalance that influence by using a positive instrument within that same dimension. These instruments that the policymaker can use are legal rules, financial compensation/incentives, communication and marketing, and physical solutions.

Technical dimension:

Within the technical dimension the negative influence is coming from the “objective compatibility” established by current vendors. Vendor lock-in is the situation in which customers are dependent on a single manufacturer or supplier for a product or service and cannot move to another vendor without substantial costs and/or inconvenience. It is that inconvenience that is strongly related to the technical dimension. In the case of IT one must take into account that in most cases there is no greenfield situation. Often an organisation has some sort of legacy where an existing architecture and system are the departure points for future actions. Certain policy choices can be obstructed by technical architecture or technical possibilities. For example new application software must be capable of being installed on the existing platform (e.g. Windows) and must be compatible with the existing applications. These applications usually do not support multi platforms. This headlock also applies the other way around because a new platform must also be able to support the platform-dependent applications already in use. There are also situations in which several applications interweave with each other in a way that makes it impossible to remove an application. With closed source software and closed standards it is difficult to discover how the interaction takes place, but even more difficult to discover how to break free from that ‘physical’ boundary. A trapped mouse can proclaim that he will stay away from the cheese next time, however that policy will not help him to get out of the mousetrap. To counterbalance the influence of the ‘objective compatibility’ a strategic IT policy should contain a solution to this barrier. One could think of prescribing certain behaviour by means of technology, or offering an alternative and free product. Both are examples of physical solutions.

Legal dimension:

As soon as a software product (or a standard) has acquired a certain monopoly the supplier of the product is able to exercise additional power on the basis of intellectual property law. The supplier can legally oblige the software user to participate in or to abstain from certain actions. Running contracts could make it impossible to choose a new product or to get the co-operation of the current vendor in creating compatibility with open source software. When the compatibility of products is prevented by exercising the rights of intellectual property or contract law this could also result in an obstruction of competition. This negative legal influence can be counterbalanced by a positive legal influence such as National law, European directives or other forms of legal regulation that can proscribe a certain action. The results from the research do show however that the expected positive influence from this legal driver can be outweighed by the negative influence caused in other dimensions.

Financial/economical dimension:

Not all policy takers will be very supportive of a policy that will cost the organisation money. This specifically applies to government buyers who see it as their primary goal to get good value for money. Because of the technical dependence on the current software the costs of a migration to a new innovation from a different vendor will in most cases be higher than a migration to a product of the current supplier. Moreover there are possible migration costs resulting from the fact that users need to learn to use a new product. These migration costs can be the reason to resist a policy. This is the financial/economical dependence. This negative influence needs to be counterbalanced by the policy maker using financial incentives, such as government grants.

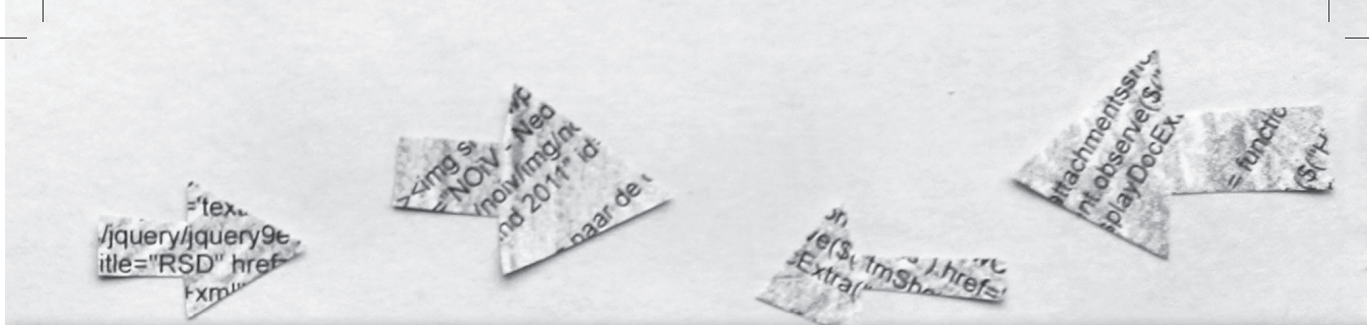
Knowledge/experience dimension:

In this dimension the perceived 'subjective compatibility' and the communication about the use of the policy can have both a negative and positive influence on the decision to resist or support the policy. The perceived subjective compatibility is the compatibility of the policy or the policy outcomes with the personal experience the policy taker has with a certain technology. The policy taker is also being influenced by the opinions and experiences of his social network. Just like the people in his social network the policy taker wants to work with technology he is already familiar with or with technology that has benefits due to network effects. Any policy that wants to change or challenge that subjective compatibility should address this issue and take the relevant constraints into account.

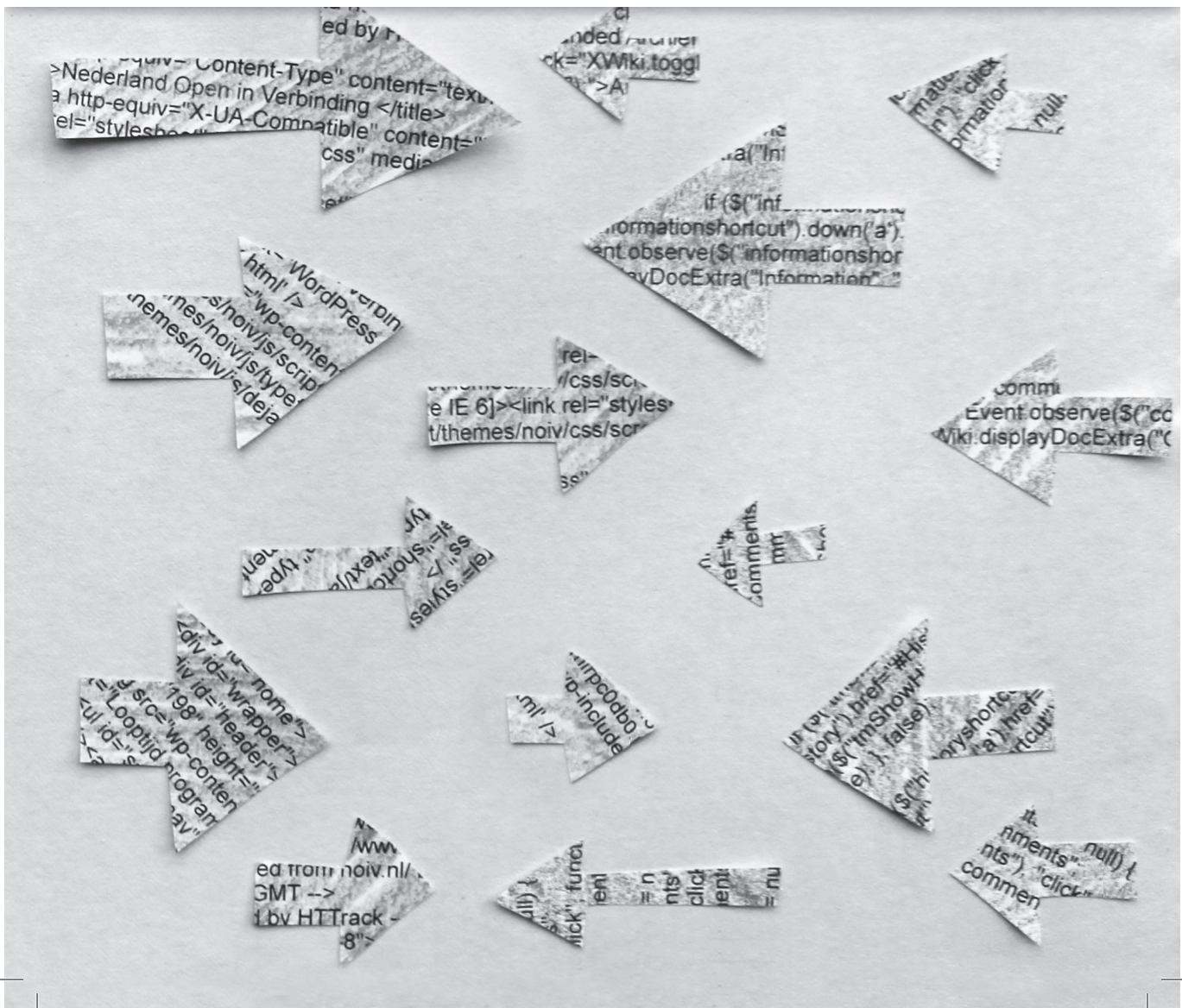
Policy makers often use communication as a policy instrument. Within this particular dimension the use of communication can establish the so-called 'how-to knowledge', where a policy taker needs to understand how to use a policy and the 'principles-knowledge', where a policy taker gets an understanding of the principles behind the policy. This policy instrument usually focuses on the use of a policy and results in the production and communication of guidelines or good practices. This particular form of communication will however not establish awareness knowledge. If the policy taker is not aware of the problem and of the policy that tries to solve that problem, he will not be receptive or looking for the how-to knowledge or the principles-knowledge.

The four described dimensions together establish the relative advantage that will influence the degree of willingness to adopt and use a new strategic IT policy. Together with the awareness knowledge threshold they can function as an interpretative framework helping policy makers understand better why an IT-related policy is supported or resisted. Based on the proposed framework a reasonable hypothesis for further research would be that the desired performance of a strategic IT policy is only possible if the policy maker addresses the awareness knowledge threshold and takes all relevant constraints within the four dimensions into account. The research results show that in the case of the Dutch action plan this has been

partially disregarded by the policy maker. The policy maker should think beforehand about possible ways of communicating about the strategic policy to the intended policy taker, and the policy itself should at least contain, announce, or support the use of one or more policy instruments within the four dimensions. When there is an expected negative influence within a dimension the policy maker has to counterbalance that influence by using a positive instrument, preferably within that same dimension. The research results clearly indicate that for instance the mere use of the legal instrument (e.g. the European procurement guidelines) is not enough to change behaviour and to counterbalance negative influences coming from within the technical dimension and the experience/knowledge dimension.



Geraadpleegde literatuur



Geraadpleegde literatuur

Aardema 2002

H.Aardema, *Doorwerking van BBI*, Leusden: BMC 2002.

Abcouwer, Gels en Truijens 2006

T. Abcouwer, H. Gels en J. Truijens, *Informatiemanagement en beleid*, Den Haag: SDU 2006.

Achterhuis 1995

H. Achterhuis, 'De moralisering van apparaten', *Socialisme en democratie* 1995, p. 3-11.

Agtmaal e.a. 1995

L.B.M. Agtmaal e.a., 'De Europese aanbestedingsrichtlijnen en de IT-branche', in: S. Corvers, F. van der Klaauw-Koops en W. Wedekind (red), *Overheidsaanbestedingen in de IT*, Alphen a.d. Rijn: Samsom 1995.

Alblas 2010

G. Alblas, *Inleiding groepsdynamica*, Groningen/Houten: Noordhoff 2010.

Aliprandi 2011

S. Aliprandi, 'Interoperability and open standards: the key to a real openness', *International Free and Open Source Software Law Review* 2011.

Arrowsmith en Kunzlik 2009

S. Arrowsmith en P. Kunzlik, *Social and environmental policies in EC Procurement Law*, Cambridge: University press 2009.

Bagchus 1996

R. Bagchus, *Waardevolle instrumenten*, Delft: Eburon 1996.

Bekkers 1993

V.J.J.M. Bekkers, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft: Eburon 1993.

Bekkers 2007

V. Bekkers, *Beleid in beweging*, Den Haag: Lemma 2007

Bekkers, Van Duivenboden en Lips 2005

V. Bekkers, H. van Duivenboden en M. Lips, 'Van e-government naar e-governance', in: M.Lips, V.Bekkers en A.Zuurmond (red), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma 2005.

Bemelmans 1987

T.M.A. Bemelmans, *Bestuurlijke informatiesystemen en automatisering*, Deventer: Kluwer 1987.

Blankart en Knieps

C.B. Blankart en G. Knieps, *Path dependence, network externalities and standardization*, Groningen: RuG 1991.

Blok 2010

P.H. Blok, *Overeenkomsten inzake informatietechnologie*, Den Haag: SDU 2010

Boogaarts, van der Klaauw en de Zwaan 1995

J. Boogaarts, F. van der Klaauw-Koops en J.G.J.M. de Zwaan, 'Administratief recht en aanbestedingen', in: S. Corvers, F. van der Klaauw-Koops en W. Wedekind (red.) *Overheidsaanbestedingen in de IT*, Alphen a.d. Rijn: Samsom 1995.

Boonstra 2010

A. Boonstra, *ICT, mensen en organisaties*, Amsterdam: Pearson 2010.

Bijlsma, de Bijl en Kocsis 2009

M. Bijlsma, P de Bijl en V. Kocsis, *Competition, innovation and intellectual property rights in software markets*, Den Haag: CPB 2009.

Bressers 1983

J. th.A. Bressers, *Beleidsdoelmatigheid en waterkwaliteitsbeleid*, diss. Twente 1983.

Bressers en Klok 2008

J.th.A. Bressers en P-J. Klok, 'De inhoud van het beleid', in: A Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Deventer: Kluwer 2008.

Broeders 2011

D. Broeders, 'Grensoverschrijdende mobiliteit van personen en de digitale grenzen van Europa', in: D. Broeders, M.K.C. Cuijpers, J.E.J. Prins (red.), *De staat van informatie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2011.

Bröring 1993

H.E. Bröring, *Richtlijnen*, Deventer: Kluwer 1993.

Bröring 2012

H.E. Bröring, 'Bestuursrechtelijke soft law', in: R.J.N. Schlössels, A.J. Bok, S.D.P. Kole, A.G.A. Nijmeijer (red.), *In de regel*, Deventer: Kluwer 2012.

Bruins en Pinkster 2010

R.Bruins en B. Pinkster, *informatiemanagement*, Amsterdam: Pearson 2010.

Bukkems 1989

G. Bukkems. *Doorwerking van het in nationale ruimtelijke plannen verwoorde beleid: in het bijzonder de Vierde nota over de r.o.* Nijmegen: KU Nijmegen 1989

Bryman 2004

A. Bryman, *Social Research Methods*, Oxford: Oxford university press 2004.

Chau en Tam 1997

P.Y.K. Chau en K.Y. Tam, 'Factors affecting the adoption of open systems: an exploratory study', *MIS Quarterly* 1997.

Chen 2006

P. Chen en C. Forman, 'Can vendors influence switching costs and compatibility in an environment with open standards?', *MIS Quarterly* 2006.

Chen 2009

T.H. Chen, 'Wezenlijke wijzigingen van ICT-overeenkomsten en het aanbestedingsrecht', *Computerrecht* (nr. 227) 2009.

Chen 2011

T.H. Chen, 'Aanbesteding van software licenties', in: *Computerrecht* (nr. 34) 2011.

Coenen 2001

F. Coenen, 'planningsconcepties en praktijken', in: T. Abma, R.J. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap* Amsterdam: Boom 2001.

Coolsma 2008

C. Coolsma, 'De uitvoering van overheidsbeleid', in: A Hoogerwerf en M. Herweijer (red.) *Overheidsbeleid*, Deventer: Kluwer 2008.

Cowan en Hulten 1996

R. Cowan en S. Hulten, 'Escaping lock-in: The case of the electric vehicle', *Technological forecasting and social change* (nr. 53) 1996, p. 61-79.

Damen e.a. 2009

L.J.A. Damen e.a. *Bestuursrecht I*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009.

David 1985

P. David, 'Clio and the economics of QWERTY', *American Economic Review Papers and Proceedings* (nr75) 1985, p. 332-336.

Van Dijck, Van Gulijk en Prinsen 2010

G. van Dijck, S. van Gulijk en M. Prinsen, 'Wat doen juridische onderzoekers?', *Recht der Werkelijkheid* (nr. 31-1) 2010, p. 44-64.

Dijkstra en de Vey Mestdagh 2005

J.J. Dijkstra en C.N.J. de Vey Mestdagh, *ICT in de rechtspraak*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2005.

Dolfsma en Leydesdorff

W. Dolfsma en L. Leydesdorff, 'Lock-in and break-out from technological trajectories: Modeling and policy implications', *Technological forecasting & social change* (nr 76) 2009, p. 932-941.

Dunn 2008

W.N. Dunn, *Public policy analysis*, New Jersey: Pearson 2008.

Egyedi 2012

T. Egyedi, *To select or not? Dealing with competing standards in Public IT procurement*, Den Haag: Logius 2012.

Egyedi en Enserink 2012

T. Egyedi en B. Enserink, 'Het meten van de baten van open standaarden', in: C. Prins, A. Vedder en F. van der Zee (red.), *Jaarboek ICT en Samenleving 2012*, Gorredijk: Media Update Vakpublicaties 2012.

Van der Eijk 2008

B. van der Eijk, 'Verslag NVvIR VI', *Tijdschrift voor internetrecht* (nr. 4) 2008, p. 94-96.

Elferink 1998

M.H. Elferink, *Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen*. diss. Leiden 1998.

Van Elk 1988

K. van Elk, *Provinciale planning*, Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting 1988.

EPHOS 1992

Europese Commissie, *European procurement handbook for open systems*, Brussel: Europese Commissie 1992.

EIF 2010

Europese Commissie, *European Interoperability Framework (EIF) for European public services*, Brussel: ISA 2010.

Essers 2006

M.J.J.M. Essers, *Aanbestedingsrecht voor overheden*, Den Haag: Elsevier Overheid 2006.

Faludi 2000

A. Faludi, 'The performance of spatial planning', *Planning Practice and Research*

(nr.15-4) 2000, p. 299-318.

Fenger en Klok 2008

H.J.M. Fenger en P-J Klok, 'Beleidsinstrumenten', in: A Hoogerwerf en M. Herweijer (red), *Overheidsbeleid*, Deventer: Kluwer 2008.

Folmer en Verhoosel 2011

E. Folmer en J. Verhoosel, *State of the art on semantic IS standardization, interoperability & quality*, Universiteit Twente 2011; ook digitaal via: <http://purl.utwente.nl/publications/76291>.

Folmer 2012

E. Folmer, *Quality of semantic standards*, diss. Universiteit Twente 2012.

Franken 1993

H. Franken, 'Kanttekeningen bij het automatiseren van beschikkingen', in: H. Franken, I. Th. M. Snellen, J. Smit en A.W. Venstra, *Beschikken en automatiseren*, VAR-reeks 110, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1993.

Franken 2001

H. Franken, 'Juridisch theoretische achtergronden', in: H. Franken, H.W.K. Kaspersen, A.H. de Wild, *Recht en computer*, Deventer: Kluwer 2001.

Frantzeskaki en Loorbach 2010

N. Frantzeskaki en D. Loorbach, 'Towards governing infrasystem transitions, Reinforcing lock-in or facilitating change?', *Technological forecasting & social change* (nr. 77) 2010, p. 1292-1301.

Galle e.a. 1987

M.M.A. Galle, J.M. Mastop en N.A.M. Rigter, 'De bestuurlijke doorwerking van een rijksnota', *Bestuur* 1987/2.

Geul 1996

A.Geul, *Beleid in uitvoering*, Utrecht: Lemma 1996.

Gosh 2010

R. Gosh, *Guidelines on Public Procurement of Open Source Software*, Brussel: IDABC 2008, 2010.

Hekhuis 1997

H.J. Hekhuis (red.), *Economische bestuurlijke evaluatie in natuurbeleid*, Wageningen: Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer 1997.

Hertogh 1997

M.L.M. Hertogh, *Consequenties van controle*, diss. Tilburg 1997.

Herweijer, Hummels en Van Lohuizen 1990

M. Herweijer, G.J.A Hummels, C.W.W. van Lohuizen, *Evaluatie van indicatieve plannen*. Den Haag: Rijksplanologische dienst 1990.

Hoogerwerf en Herweijer 2008

A Hoogerwerf en M. Herweijer (red), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.

Van den Heuvel 1998

J.H.J. van de Heuvel, *Beleidsinstrumentatie*, Utrecht: Lemma 1998.

ICT Agenda 2008-2011

Ministerie van Economische Zaken, *ICT Agenda 2008-2011*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken 2008.

iOverheid 2011

Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, *iOverheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2011.

Islas 1997

J. Islas, 'Getting round the lock-in in electricity generating systems: the example of the gas turbine', *Research policy* (nr. 26) 1997, p. 49-66.

Jansen 2009

C.E.C. Jansen, *De aanbestedingsovereenkomst*, Den Haag: SDU 2009.

Janssen en Hellendoorn 1999

G.S.H. Janssen en J.C. Hellendoorn, *Heeft beleid effect*, Den Haag: SDU 1999.

Kerstens 1994

M. Kerstens, *Doorwerking, over de pretenties en potenties van een evaluatiecriterium*, Nijmegen: KU Nijmegen 1994.

Van der Klaauw-Koops en Corvers 1994

F.A.M. van der Klaauw-Koops en S.F.M. Corvers, *Informaticarecht, overheidsaanbestedingen en de informatietechnologie*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Klingenberg 2011

A.M. Klingenberg, *Bestuursrecht, e-mail en internet*, Den Haag: Boom 2011.

Knubben en Minnecré 2008

B. Knubben en P.H. Minnecré, *Het actieplan NOIV en het onderwijs*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken 2008.

Koelman 2003

K.J. Koelman, *Auteursrecht en technische voorzieningen. Juridische en rechtseconomische aspecten van de bescherming van technische voorzieningen*, Den Haag: SDU 2003.

Koopman en Pool 1992

P. Koopman en J. Pool, *Management en besluitvorming in organisaties*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1992.

Lahaye 2007

J. Lahayee.a., *Open source software en standaarden*, Amsterdam: Pearson Benelux BV 2007.

De Lange 1995

M. de Lange, *Besluitvorming rond strategisch beleid*, Amsterdam: Thesis Publishers 1995.

Laudon 2010

K.C. Laudon en J.C. Laudon, *Bedrijfsinformatiesystemen*, Amsterdam: Pearson 2010.

Leenaars, Nauta en Nouws 2010

M. Leenaars, F. Nauta, C. Nouws, *Heerenveen en OpenOffice.org*, Den Haag: NOiV 2010.

Liebowitz en Margolis 1995

S.J. Liebowitz en S.E. Margolis, 'Path Dependence, Lock-In, and History', *Journal of Law, Economics and Organization* 1995, p. 205-226.

Liebowitz en Margolis 1999

S.J. Liebowitz en S.E. Margolis, *Winners, losers & microsoft : competition and antitrust in high technology*, Oakland: CA 1999.

Liefers en van Burk 2006

R. Liefers en D. van Burk (red.), *Compliance en IT-beheer*, Den Haag: SDU 2006.

Van Lier 2009

B. van Lier, *Luhmann ontmoet The Matrix. Uitwisselen en delen van informatie in netcentrische omgevingen*, Delft: Eburon 2009.

Van Loon 2008

S. van Loon, *Licentieweigering als misbruik van machtspositie*, Amsterdam: DeLex 2008.

Lundell 2011

B. Lundell, 'e-Governance in public sector ICT procurement: what is shaping practice in Sweden?', *European Journal of ePractice* (nr. 12) 2011.

Lundell en Lings 2009

B. Lundell en B. Lings, 'Openness to Standard Document Formats in Swedish Public Sector Organisations', in: C. Boldyreff (red.), *Open Source Ecosystems: Diverse Communities Interacting*, Berlijn: Springer 2009 p. 320-329.

Maarse 1983

J.A.M. Maarse, *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid*, Den Haag: VUGA 1983.

Maarse 1991

J.A.M. Maarse, 'Hoe valt de effectiviteit van beleid te verklaren?' in: J.th. A. Bressers en A. Hoogerwerf (red.), *Beleidsvaluatie*, Alphen aan den Rijn: Samson HD Tjeenk Willink 1991.

Manunza 2010

E.Manunza, 'Nieuwe aanbestedingswet', *NJB* 2010, p.2408-2413.

Marinosa 2001

B.G. Marinosa, 'Technological incompatibility, endogenous switching costs and lock-in', *The journal of industrial economics* (nr. 3) 2001.

Mastop en Faludi 1993

J.M. Mastop en A. Faludi, 'Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering'. *Beleidswetenschap* 1993, p. 71-90

Maurer en Scotchmer 2006

S.M. Maurer en S. Scotchmer, *Open source software: the new intellectual property paradigm*. Cambridge: national bureau of economicresearch 2006.

Van de Meent 2010

G-W. van de Meent, 'Doelmatig aanbesteden is rechtvaardig aanbesteden', in: J.A.M. Reijniers en G.A. van der Meent (red.), *Aanbestedend inkopen: succes verzekerd*, Den Haag: SDU 2010.

Mifsud Bonnici en De Vey Mestdagh 2004

J.P. Mifsud Bonnici en C.N.J. de Vey Mestdagh, 'Tracing the Sources of Non-state Actor Regulation : the Setting of Global Technical Standards in Cyberspace as an Example', in: *From government to governance : the growing impact of non-state actors on the international and European legal system : proceedings of the Sixth Hague Joint Conference held in The Hague, the Netherlands, 3-5 July 2003*, Den Haag: TMC Asser 2004.

Mifsud Bonnici 2007

J.P. Mifsud Bonnici, *Self-regulation in cyberspace*, diss. Groningen 2007.

Modeltekst 2009

M.H. Paapst (red.), *Open voorkeur in een aanbesteding, Deel III: Modelteksten*, Den Haag: ICTU 2009.

Modeltekst 2010

W. van Holst (red.), *Modelteksten voor open voorkeur in een (Europese) aanbesteding*, Den Haag: ICTU 2010.

Montenarie e.a. 2007

R. Montenarie, J-P. van Staalduinen, W. Enserink, H.Pronk, *Interoperabiliteit in het onderwijs*, Den Haag: VKA / GBO.Overheid 2007

Munneke 2008

S.A.J. Munneke, 'Sterven niet toegestaan', in: P.C. Westerman, A.R. Mackor (red.), *Vormen van (de?)regulering*, Den Haag: Boom 2008, p. 33-50.

NOiV Monitor 2011

ICTU/Programmabureau NOiV, Monitor NOiV 2010 meting januari/februari 2011.

Norea 2004

Kennisgroep IT-Governance, *IT governance, Een verkenning*. Amsterdam: NOREA 2004

Orde in de regelgeving

Commissie wetgevingsvraagstukken, *Orde in de regelgeving*. Den Haag: Staatsuitgeverij 1985.

OSOSS 2007

OSOSS, *Het verwerven van (open source) software*, Den Haag: ICTU 2007.

Paapst 2009

M.H. Paapst, 'Open voorkeur in ICT-aanbestedingen', in: H. Sleurink (red.), *Open source jaarboek 2008-2009*, Gorredijk: Media Update Vakpublicaties 2009.

Paapst en Hoogeveen 2009

M.H. Paapst en D. Hoogeveen, *Hoe moet de overheid omgaan met open standaarden bij inkoop en aanbesteding?*, Den Haag: ICTU 2009.

Van Peppel 2002

R. van Peppel, 'Overheidsbeleid en communicatie', in: P. Schellens en R. Klaassen, *Communicatiekundig ontwerpen: methoden, perspectieven en toepassingen*, Maastricht: Van Gorcum 2002.

Piana 2010

C. Piana, 'Italian Constitutional Court gives way to Free Software friendly laws', *International Free and Open Source Software Law Review* 2010, p. 61-66.

Pierson 2000

P. Pierson, 'Increasing returns, path dependence, and the study of politics', *The American Political Science Review* (nr. 94-2) 2000, p. 251-267.

Pijnacker Hordijk, van der Bend en van Nouhuys 2009

E.H. Pijnacker Hordijk, G.W. van der Bend en J.F. van Nouhuys, *Aanbestedingsrecht*, Den Haag: SDU 2009

De Pous 2011

V.A. de Pous, *Open source computing & public sector policy*, Amsterdam: de Pous 2011 (<http://technologierecht.blogspot.com/>).

Prins 2011

J.E.J. Prins, 'De eOverheid voorbij. Recht doen aan de digitale werkelijkheid', in: *De digitale overheid, VAR-reeks 146*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011

Pröpper en Herweijer 1992

I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer, *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer: Kluwer 1992.

Rammert 1997

W. Rammert, 'New rules of sociological method: rethinking technology studies', *The british journal of sociology* (nr. 48-2) 1997, p. 171-191.

Reijniers 2010

J.A.M. Reijniers, 'Met leveranciers beleidsdoelstellingen helpen realiseren', in: J.A.M. Reijniers en G.A. van der Meent (red.), *Aanbestedend inkopen: succes verzekerd*, Den Haag: SDU 2010.

Rijgersberg en De Vey Mestdag 2008

R.W. Rijgersberg en C.N.J. de Vey Mestdag, 'De regulering van de infrastructuur van het internet: de afnemende invloed van staten', *Ars Aequi* 2008, p. 505-512.

Rijgersberg 2009

R.W. Rijgersberg, *The modern state and transnational interdependence*, diss. Groningen 2009.

Rothenberg 2008

J. Rothenberg, 'Interoperability as a semantic cross-cutting concern', in: S. Zwienink en P. Wisse (red.), *Eerlijk zullen we alles delen*, Den Haag: GBO.Overheid 2008.

Rothenberg, Botterman, Van Oranje-Nassau 2008

J. Rothenberg, M. botterman, C. van Oranje-Nassau, *Towards a Dutch Interoperability Framework*, Den Haag: GBO-Overheid 2008.

Rogers 2003

E.M. Rogers, *Diffusion of innovations*, New York: Free Press 2003.

De Ridder 2008

J. de Ridder, 'Bestuursinstrumenten', in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008

Schellekens 2009

M. Schellekens, 'Open standaarden als ICT- burgerrecht', in: H. Sleurink (red.), *Open source jaarboek 2008-2009*, Gorredijk: Media Update Vakpublicaties 2009.

Schmidt en Corvers 2009

A. Schmidt en S. Corvers, *Aanbesteding en innovatie*, Den Haag: SDU 2009.

Schmidt, van de Klaauw-Koops en Paapst 2009

A.Schmidt, F.van de Klaauw-Koops, M.H.Paapst, *Overheidssoftware als open source*, Den Haag: ICTU 2009.

Scholten en Hollebeek 2006

R. Scholten en N. Hollebeek, 'Open source software', in: E. Thole, R. Scholten en W. Seinen (red.), *Open source software: Een verkenning naar de juridische aspecten van open source software*, Pre-advies NVvIR 2006

Schuilenburg 2009

J.Schuilenburg, 'Open-sourcesoftware ook aanbesteden', *Automatiseringsgids* 4 december 2009, SDU.

Senden 2008

L.A.J. Senden, 'Alternatieve normering in de EU', in: P.C. Westerman, A.R. Mackor (red.), *Vormen van (de?)regulering*, Den Haag: Boom 2008, p. 125-156.

Seyfferte.a. 2009

S. Seyffert, H. Bakker, R. Stegwee en A. Blokhuis, *Open standaarden en Open source software in de zorg*, Den Haag: NOiV 2009.

Siewics 2010

K. Siewicz, *Towards an Improved Regulatory Framework of Free Software*, diss. Leiden 2010.

Slager e.a. 1990

J. Slager e.a. (red.), *Werken met Source escrow*, Deventer: Kluwer 1990

Sleurink 2007

H.Sleurink, 'Onderwijs, de cruciale factor', in: H. Sleurink (red.), *Open source jaarboek 2007-2008*, Gorredijk: Media Update Vakpublicaties 2007.

Sleurink 2009

H. Sleurink, 'Inleiding', in: H. Sleurink en J. Stedehouder (red.), *Open source jaarboek 2008-2009*, Gorredijk: Media Update Vakpublicaties 2009

Sleurink 2010

H. Sleurink, 'Dialectiek tussen beleid en uitvoering', in: H. Sleurink, J. Stedehouder en J.W. Broekema (red.), *Open source jaarboek 2009-2010*, Gorredijk: Media Update Vakpublicaties 2010.

Strikwerda 2006

J. Strikwerda, *Interoperabiliteit in de publieke sector: een IT-probleem of een bestuurlijke uitdaging?*, Zeist: Nolan, Norton & Co. 2006.

Struik, van Schelven en Hoorneman 2010,

H. Struik, P.C. van Schelven en W.A.J. Hoorneman, *Softwarerecht*, Deventer: Kluwer 2010

Stuurman 1995

C. Stuurman, *Technische normen en het recht*, diss. Vrije universiteit Amsterdam 1995.

Stuurman en Wijnands 2003

C. Stuurman en H.S.A. Wijnands, 'ICT en Europese aanbestedingsregels: conflict of interests?' In: *Aan Wil besteedt*, Deventer: Kluwer 2003.

Swanson 1994

E.B. Swanson, 'Information Systems Innovation among Organizations', *Management Science* 1994, p. 1069-1092.

Sydow, Schreyogg en Koch 2009

J. Sydow, G. Schreyogg en J. Koch, 'Organizational path dependence: opening the black box', *Academy of Management Review* 2009 (nr. 4) 2009, p. 689-709.

Thaens 1998

M. Thaens, *De procesbenadering van ICT-evaluatie, De rol van evaluatie in het besluitvormingsproces over investeringen in informatie- en communicatietechnologie binnen een organisatie*, Delft: Eburon 1998.

Thaens 2001

M. Thaens, 'Naar een operationele e-government-strategie:noodzaak en aanzet', in: H. van Duivenboden en M. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Utrecht: Lemma 2001.

Thaens 2006

M. Thaens, *Verbroken verbindingen hersteld? Over de noodzaak van een bestuurskundig perspectief op ICT en strategisch innoveren in de publieke sector*, Den Haag: Lemma 2006.

Thaens 2009

M. Thaens, *Fatsoenlijk besturen ten aanzien van de elektronische overheid*, Nieuwegein: Ordina Public BV 2009.

Timmermans 2012

L.J.M. Timmermans, 'De juridische status van door de overheid gehanteerde algemene voorwaarden', in: R.J.N. Schlössels, A.J. Bok, S.D.P. Kole, A.G.A. Nijmeijer (red.), *In de regel*, Deventer: Kluwer 2012.

Valenteijn en Bröring 2001

J. Valenteijn en H. Bröring, *Beleidsregels*, Den Haag: Boom 2001.

Verhoeven 2007

N. Verhoeven, *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*, Amsterdam: Boom 2007.

De Vey Mestdagh 1997

C.N.J. de Vey Mestdagh, *Juridische kennissystemen rekentuijg of rekenmeester?* Deventer: Kluwer 1997.

De Vey Mestdagh 2011

C.N.J. de Vey Mestdagh, *Beschikken over embedded data*, Den Haag: NOIV 2011.

Verschuren en Doorewaard 2003

P. Verschuren en H. Doorewaard, *Het ontwerpen van onderzoek*, Utrecht: Lemma 2003.

Van Vught 1982

F.A. van Vught, *Experimentele beleidsplanning*, Den Haag: Vuga 1982.

Windrum 1999

P. Windrum, *Unlocking a lock-in: towards a model of technological succession*, Research memoranda (nr. 10), Maastricht: MERIT 1999.

Windrum 2004

P. Windrum, 'Leveraging technological externalities in complex technologies: Microsoft's exploitation of standards in the browser wars', *Research policy* (nr. 33)

2004.

Winter 1996

H.B. Winter, *Evaluatie in het wetgevingsforum*, diss. Groningen 1996.

Woerdman 2002

E. Woerdman, *Implementing the Kyoto mechanisms: political barriers and path dependence*, diss. Groningen 2002.

Woerdman 2004

E. Woerdman, 'Legal inertia and path dependence: An economic exploration of analogies and definitions', in: A. Prinz, A.E. Steenge, J. Schmidt (red), *Institutions in Legal and Economical Analysis*, Münster: Lit verlag 2004.

Woerdman 2009

E. Woerdman, *Politiek en politicologie*, Groningen: Noordhoff Uitgevers 2009.

Zhu e.a. 2006

K. Zhu e.a., 'Migration to Open-Standard Interorganizational Systems: Network effects, switching costs, and path dependency', *MIS Quarterly* 2006, p. 515-539.

Zuurmond 1994

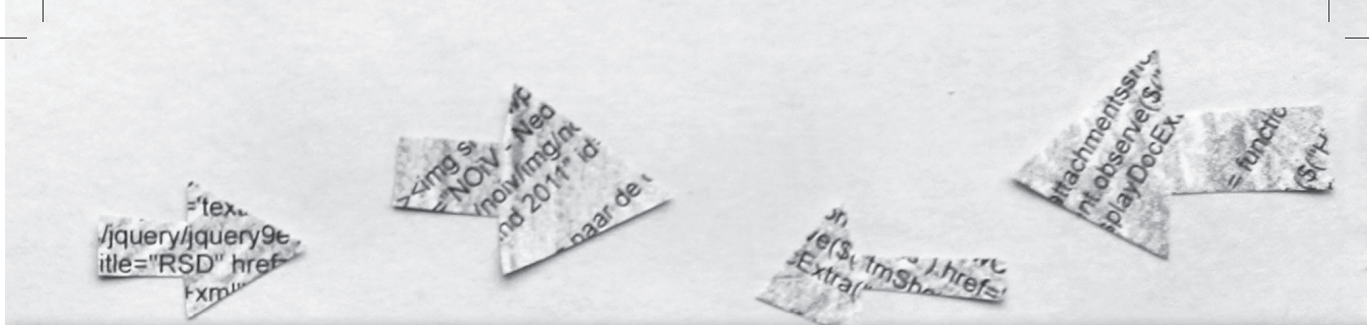
A. Zuurmond, *De infocratie*, Den Haag: Phaedrus 1994.

Zwanikken, Needham en Faludi 1993

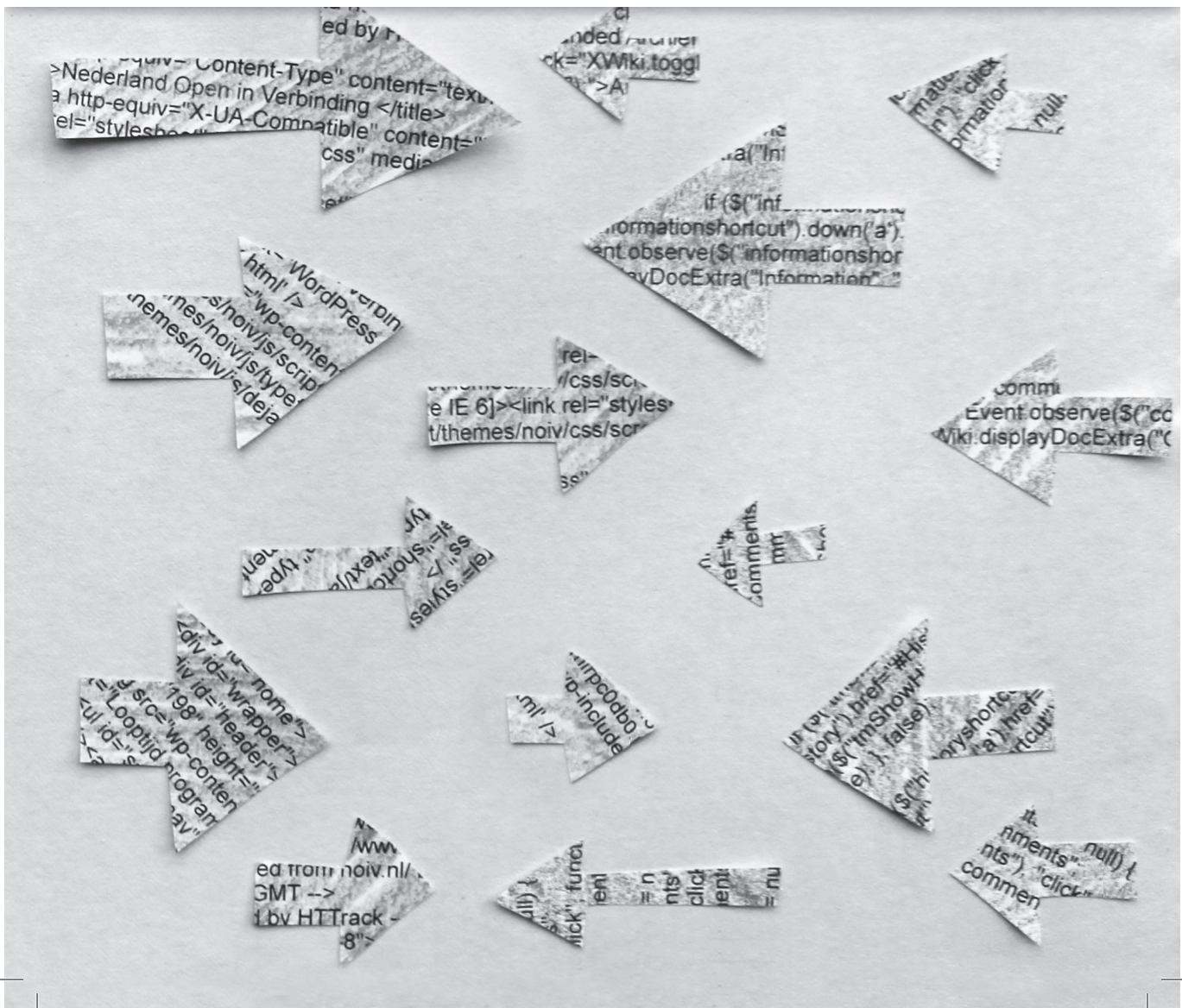
T.H.C. Zwanikken, B. Needham en A. Faludi, *Doorwerkingsstrategieën bij streek en structuurplannen*. Nijmegen: KU Nijmegen 1993.

Zwienink 2008

S. Zwienink, 'Inleiding', in: S. Zwienink en P. Wisse (red.), *Eerlijk zullen we alles delen*, Den Haag: GBO.Overheid 2008.



Trefwoordenregister



Trefwoordenregister

ARBIT, 147, 153, 154, 155

awareness-knowledge, 35, 131, 157, 181, 188

BAO, 12

basislijst, 100, 101, 102, 103, 106, 114, 118, 122, 128, 130, 131, 147, 180, 181

beleidsmatige richtlijnen, 40, 41

beleidsregel, 40, 42, 140, 179

beleidsuitspraak, 18, 42, 59, 63, 74, 98, 116, 139, 178, 187

bestuur, 90, 136, 143

Bestuurlijk doorwerkingsproces, 57, 84, 123

bestuursakkoord, 108, 109, 110

broncode, 2, 3, 16, 58, 143, 146, 147, 153, 154, 164, 167, 184

College Standaardisatie, 43, 99, 100, 101, 109, 112, 123

communicatieve sturing, 44

community, 79, 162, 164

compatibiliteit, 43, 44, 89, 90, 91, 92, 93, 99, 161, 163, 164, 167, 168, 177, 184, 185, 186, 189, 192

complexiteit, 43, 44

comply or explain, 4, 18, 53, 98, 101, 102, 106, 108, 111, 113, 116, 117, 119, 121, 123, 125, 131, 181

deskundigenrichtlijnen, 40, 41

doelgroepenbenadering, 45

doorwerking, 9, 17, 18, 33, 34, 35, 46, 48, 49, 53, 57, 59, 175, 187, 197, 212

escrow, 58, 153, 154, 167, 184

European Interoperability Framework, 14

Europese aanbesteding, 63, 113

exit kosten, 143

gebruikersvereniging, 152

gedragsconformiteit, 50, 54, 60, 74, 191

gelijkwaardig, 83

gemeenten, 3, 54, 56, 57, 58, 102, 107, 108, 109, 110, 138, 140, 166, 182, 191

gunningscriteria, 62, 142, 145

how-to knowledge, 35, 131, 169, 179, 181, 186, 192

implementatiefase, 43

indicatief plan, 37, 44

intellectueel eigendom, 16

interoperabiliteit, 4, 17, 18, 53, 79, 98, 99, 100, 112, 113, 124, 128, 143, 178

IT afdeling, 91

IT governance, 10

juridische sturing, 43, 84, 85, 124

koepelorganisaties, 108, 111

leveranciersafhankelijkheid, 128, 130, 157, 169, 180, 186

leveranciersonafhankelijkheid, 4, 12, 17, 53, 100, 128, 134, 135, 143, 144, 145,
146, 150, 153, 159, 161, 167, 168, 169, 182, 183, 184, 185, 186

licenties, 17, 76, 79, 86, 91, 142, 189

mededinging, 2, 3, 94, 144, 175, 176, 189

Microsoft, 15, 77, 91, 92, 127, 139, 147, 155, 156, 160, 163, 166

ministerie, 6, 11, 63, 108, 110, 111, 112, 135, 139, 143, 182

NOiV, 3, 4, 12, 17, 54, 58, 62, 63, 119, 130, 135, 139, 142, 143, 159, 161, 167, 180,
182, 184, 191, 214

norm, 37

NUP, 108, 109, 110, 178

ODF, 18, 53, 102, 116, 134, 135, 138, 139, 147, 148, 156, 182, 191, 193

onderwijs, 3, 54, 56, 75, 81, 107, 111, 112, 121, 150, 188

open source, 2, 3, 8, 15, 62, 79, 80, 81, 91, 124, 125, 128, 135, 141, 142, 143, 144,
146, 148, 150, 151, 153, 159, 160, 161, 167, 176, 184, 192

open standaarden, 2, 3, 5, 6, 8, 14, 18, 98, 100, 101, 103, 109, 110, 111, 113, 115,
116, 119, 120, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 137, 159, 178, 180, 198

PDF, 103, 147

prikkelsturing, 38

principles-knowledge, 35, 131, 179, 181

provincies, 3, 54, 57, 80, 107, 108, 109, 117, 120, 139, 149, 191

raamovereenkomst, 76

reseller, 76, 79

Rijksinstructie, 101, 103, 106, 113, 121, 178, 189

sectoren, 3, 54, 55, 58, 63, 107, 111, 112, 113, 117, 149, 175, 188

sociale beïnvloeding, 45, 59, 88, 166, 188

standaardisatie, 99, 123, 136, 186

strategisch ICT beleid, 9, 18, 187, 197

technische specificaties, 18, 62, 94, 105, 175

technische verwevenheid, 89, 93, 177

toepassingskennis. *Zie* how-to knowledge

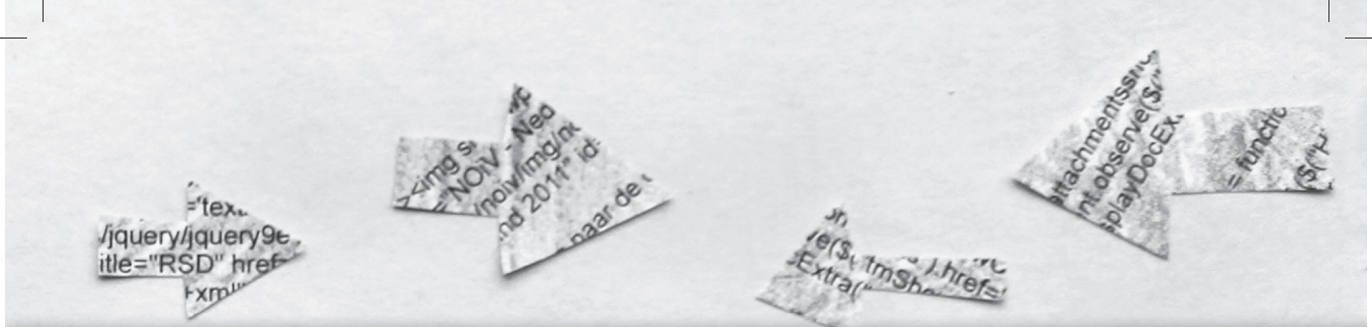
uitvoeringsagenda, 63, 109, 111, 178

uitvoeringspraktijk, 54, 174

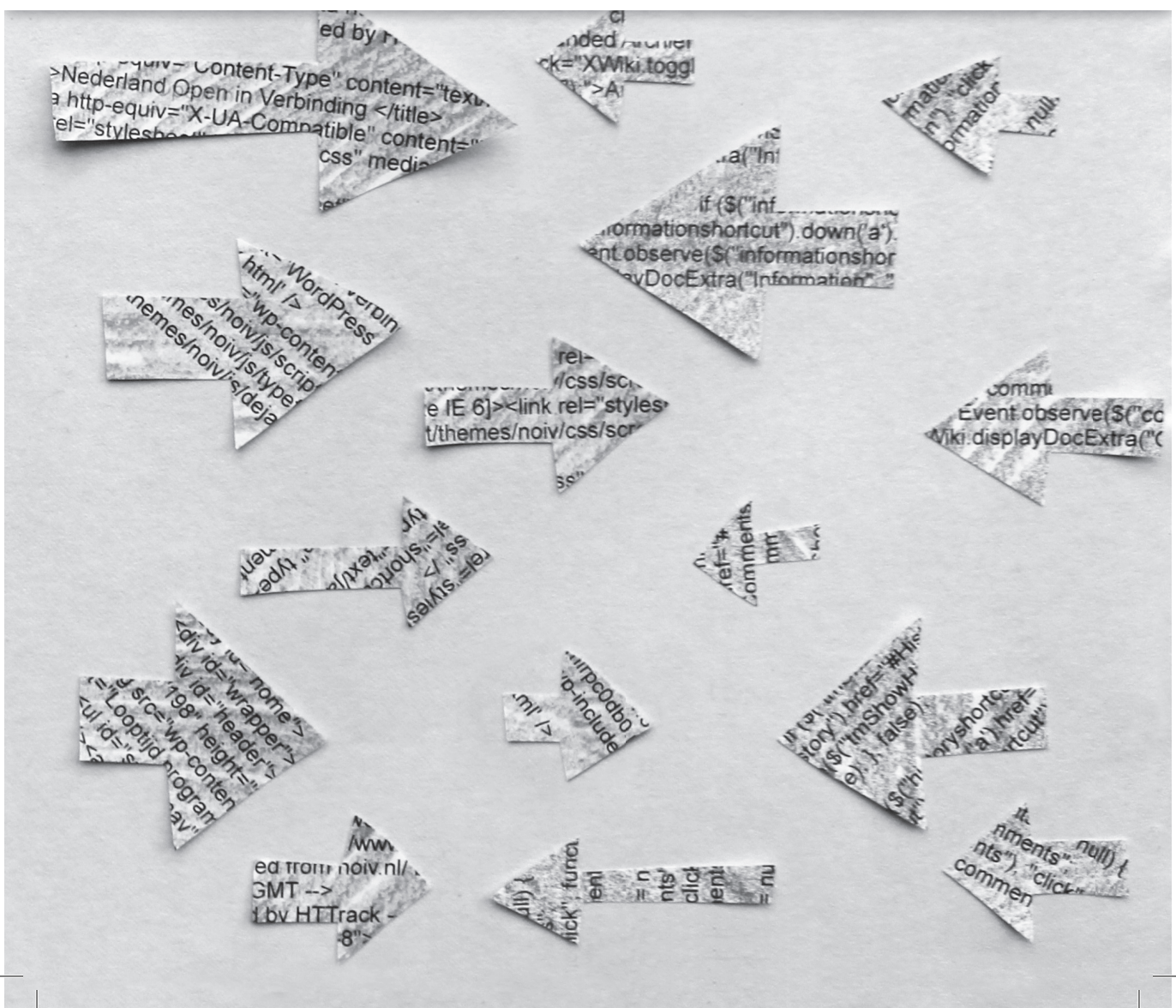
vendor lock-in, 134, 135

waterschappen, 3, 54, 57, 59, 75, 80, 107, 108, 109, 117, 140, 149, 175, 182, 191

wettelijke verplichting, 6, 124, 125, 126, 131, 159, 168, 181, 185



Bijlage



Bijlage

Bijlage 1 Overzicht onderzochte aanbestedingen

Datum	Organisatie	Soort inkoop
05-01-10	ministerie	digitale nieuwsvoorziening
06-01-10	waterschap	Beslissingsondersteunend systeem
15-12-09	stichting	(web) content management
07-01-10	gemeente	systeem dynamische reisinformatie
12-01-10	gemeente	E-hrm
14-01-10	Ministerie	Vlucht informatie systeem
19-01-10	gemeente	Personeel en salaris pakket
20-01-10	ministerie	ICT-infrastructuur (werkplek)
21-01-10	waterschap	E-hrm
26-01-10	gemeente	Personeel en salaris pakket
29-01-10	gemeente	WOZ-applicatie
29-01-10	gemeente	ICT-infrastructuur
03-02-10	onderwijs	supercomputer
03-02-10	onderwijs	apparatuur en werkpleksoftware
03-02-10	onderwijs	Deelnemer registratie systeem
08-02-10	onderwijs	student informatie systeem
12-02-10	gemeente	systeem voor vergunningen
15-02-10	onderwijs	E-Hrm
17-02-10	gemeente	ICT-infrastructuur (werkplek)
18-02-10	gemeente	ICT-infrastructuur (werkplek)
18-02-10	zorg	proces management systeem (BPMS)
22-02-10	onderwijs	apparatuur en werkpleksoftware
22-02-10	onderwijs	E-Hrm
23-02-10	gemeente	ICT infrastructuur (werkplek)
24-02-10	Ministerie	Landelijk opslagsysteem Lodingen
24-02-10	onderwijs	financieel systeem
02-03-10	provincie	systeem voor vergunningen
02-03-10	gemeente	personeel en salaris pakket
03-03-10	provincie	systeem voor vergunningen
10-03-10	Ministerie	middleware
10-03-10	gemeente	leerplichtadministratiesysteem
10-03-10	onderwijs	ontwikkeling maatwerkapplicatie
12-03-10	gemeente	E-Hrm
16-03-10	zorg	Radiologie Informatie Systeem

18-03-10	Ministerie	werkplek software
23-03-10	Rijk (overige)	systeem ontwikkeling GBA
23-03-10	gemeente	ICT-infrastructuur (werkplek)
24-03-10	waterschap	besturingssysteem
24-03-10	waterschap	softwarelicenties (werkplek)
29-03-10	onderwijs	softwarelicenties (werkplek)
01-04-10	gemeente	personeel en salaris pakket
01-04-10	gemeente	systeem voor vergunningen
01-04-10	ministerie	afnamestation biometrie
06-04-10	gemeente	document management systeem
07-04-10	gemeente	roosterplanning
09-04-10	gemeente	apparatuur en werkpleksoftware
09-04-10	gemeente	apparatuur en werkpleksoftware
13-04-10	provincie	reizigers informatie systeem
23-04-10	gemeente	levering werkpleksoftware en licenties
26-04-10	ministerie	werkplek software
27-04-10	ministerie	online discussieplatform
28-04-10	gemeente	ICT infrastructuur
29-04-10	gemeente	Zorgmodule
03-05-10	brandweer	E-Hrm
04-05-10	onderwijs	apparatuur en werkpleksoftware
04-05-10	onderwijs	apparatuur en werkpleksoftware
05-05-10	onderwijs	apparatuur en werkpleksoftware
06-05-10	Rijk (overige)	apparatuur en werkpleksoftware
06-05-10	gemeente	uitbesteding ICT-voorzieningen
07-05-10	ministerie	financieel systeem
11-05-10	onderwijs	E-Hrm
11-05-10	ministerie	vormgeving, hosting, onderhoud website
14-05-10	onderwijs	apparatuur en werkpleksoftware
14-05-10	onderwijs	apparatuur en werkpleksoftware
18-05-10	gemeente	E-Hrm
19-05-10	ministerie	Zorg systeem
19-05-10	onderwijs	deelnemer informatie systeem
21-05-10	onderwijs	apparatuur en werkpleksoftware
27-05-10	provincie	levering software en licenties
01-06-10	gemeente	ICT-infrastructuur (werkplek)
02-06-10	zorg	ERP-systeem
03-06-10	ministerie	Militair luchtvaart informatiesysteem
04-06-10	zorg	Client volg systeem
09-06-10	gemeente	apparatuur en werkpleksoftware

11-06-10	gemeente	systeem voor vergunningen
11-06-10	gemeente	financieel systeem
14-06-10	onderwijs	apparatuur en werkpleksoftware
14-06-10	provincie	werkplek software
17-06-10	ministerie	financieel systeem
18-06-10	agentschap	spectrum monitoring systeem

Bijlage 2 Lijst respondenten

Organisatie	Respondenten
Gemeente Leeuwarden	Dhr. J. Boonstra
Gemeente Amsterdam	Dhr. B. Smals
Waterschap Hunze en Aa's	Dhr. R. Kuik Dhr. P. Penning
Universiteit & Researchcentrum Wageningen	Dhr. J. Benschop
Gemeente Steenwijk	Dhr. E. v/d Kamp Dhr. G. Kuilder
OSG Sevenwolden Heerenveen	Dhr. O. van Brouwershaven
Gemeente Alphen a/d Rijn	Dhr. T. de groot
DUO	Mw. G. Scholte
Provincie Overijssel	Dhr. H. Tijms
Ministerie van VWS (Haemes inkoopadvisering Dalfsen)	Dhr. H. Strik
Brandweer Hollands Midden	Dhr. E.V. v/d Lugt
Berenschot Utrecht	Dhr. H. Reterink
CIZ Driebergen	Dhr. A. Kop
Belastingdienst Apeldoorn	Dhr. D. Bakker Dhr. G. Rollema Mw. I. Mulder Mw. S. Meijer
Gemeente Apeldoorn	Mw. X. van Lipzig

Bijlage 3 Vragenlijst ter ondersteuning van de interviews

Algemeen en pad-afhankelijkheid

1. Hebt u in het afgelopen jaar ICT aanbestedingen uitgevoerd, en zo ja, kunt u daar iets meer over vertellen. Hoe ging dat in zijn werk?
2. Een aantal factoren in de huidige situatie (bijvoorbeeld financieel-economische of technische) kunnen een rol spelen bij welk(e) systeem/software product/hardware uiteindelijk aanbesteed wordt. Kunt u mij vertellen of deze factoren bij de door u uitgevoerde uitbestedingen een rol hebben gespeeld?
3. In hoeverre speelt de kennis of de mening van anderen in uw organisatie een rol bij de wijze waarop u de aanbesteding uitvoert. Wat is hierbij bijvoorbeeld de rol van de ICT afdeling en/of het bestuur van de aanbestedende dienst?

Doelstelling 1: gelijke kansen voor leveranciers

4. Bent u van mening dat bij die aanbestedingen de ambities en doelstellingen van de Rijksoverheid op het gebied van ICT (bijvoorbeeld: duurzaamheid, open standaarden en open source) hebben meegewogen in de door u gemaakte beleidskeuzes of in de beleidskeuzes van uw organisatie?
 - a. Zo ja: Waaruit blijkt dit?
 - b. Zo nee: Kunt u aangeven waarom niet?
5. Op ICT gebied zijn er een aantal grote spelers (oa Microsoft, Oracle). Het komt soms voor dat er in een aanbesteding gevraagd wordt om software of licenties van deze leveranciers waarbij expliciet de handelsnaam of het gewenste product genoemd wordt. Bent u een dergelijke situatie in uw eigen praktijk wel eens tegen gekomen? Wat zijn volgens u de belangrijkste oorzaken daarvan?
6. Denkt u dat een dergelijke expliciete voorkeur een spanning oplevert met het (doel van het) aanbestedingsrecht?
 - a. Zo ja: Denkt u dat een strengere handhaving van het aanbestedingsrecht tot gevolg zal hebben dat een dergelijke voorkeurssituatie minder vaak zal voorkomen?
 - b. Zo nee: Waarom niet?
7. Hoe kijkt u aan tegen de verwerving van een reseller van expliciet benoemde software via raamovereenkomsten?

Doelstelling 2: bevorderen van interoperabiliteit

8. Weet u of uw organisatie een beleid heeft of volgt ten aanzien van interoperabiliteit en ICT standaarden?
9. Hebt u wel eens gehoord van het College Standaardisatie en weet u wat

hiervan de rol is?

10. Hebt u wel eens gehoord van de 'Instructie rijksdienst bij aanschaf ICT-diensten en ICT-producten', ook wel bekend als de 'comply or explain' instructie voor open standaarden?
 - a. Zo ja: Heeft deze instructie voor u een referentiekader geboden om bepaalde open standaarden van leveranciers te eisen?
 - b. Zou u méér gebruik maken van open standaarden als het gebruik hiervan wettelijk verplicht is?

Doelstelling 3: bevorderen van leveranciersonafhankelijkheid

11. Hanteert u een beleid waarin u leveranciers voorschrijft in welk documentformaat (denk aan pdf, odf of docx) deze hun offerte moeten indienen, of laat u de leveranciers hierin vrij? Bent u bekend met enig landelijk beleid op dit gebied?
12. De verplichting tot broncode escrow is nu opgenomen in de ARBIT voorwaarden, de Rijksinkoopvoorwaarden voor ICT. Wat vindt u van die eis?
13. Sommige leveranciers hebben gebruikersverenigingen. Vindt u dat een relevant gegeven om mee te nemen in de aanbesteding?
14. Onder welke voorwaarden zou u extra punten geven aan software waarbij de licentievoorwaarden uw organisatie ruime rechten geven (bijvoorbeeld het recht om de software door een van de leverancier onafhankelijke derde te laten onderhouden)?
15. Hebt u wel eens gehoord van het actieplan Nederland open in Verbinding (NOiV)?
16. Denkt u dat een voorkeur voor open source software een relatief voordeel kan opleveren voor uw interne klant?

Bijlage 4 6-puntenbericht

Afkomstig van : Ministerie van Financiën
Belastingdienst/Douane centrale dienst voor in- en uitvoer –
Groningen

Bestemd voor : Europese Commissie III/B/1

Onderwerp : Richtlijn 98/34/EG - beantwoording opmerkingen
(art. 8, lid 2) van de Commissie en van Zweden

1. -
2. NL
- 3a. Ministerie van Financiën
Belastingdienst/Douane centrale dienst voor in- en uitvoer
- 3b. -
4. 2008/0140/NL
5. Beantwoording opmerkingen (artikel 8, lid 2) van de Commissie en van
Zweden
6. Betreft uw opmerkingen krachtens artikel 8, lid 2, van richtlijn 98/34/EG
van 22 juni 1998 inzake Kennisgeving 2008/140/NL (“Ontwerp voor een Instructie
rijksdienst bij aanschaf ICT-diensten of ICT-producten”)

Mijn hartelijke dank voor de door u naar voren gebrachte constructieve suggesties.

Deze leiden op een aantal punten tot verdere verheldering en verbetering van de tekst van de instructie en de toelichting daarop.

De communautaire initiatieven waaraan u in uw brief herinnert zijn van meet af aan van groot belang geweest bij het vormen van het beleid rondom open standaarden.

Met u is de Nederlandse regering van mening dat standaarden vrijwillig zijn en dat het standaardiseringsbeleid van de EU technologie-oplossingsneutraal is. Mede om te voorkomen dat de pogingen om te komen tot een efficiënt aanschafbeleid zou kunnen leiden tot enige ongewenste technologiegebonden sturing is een zo licht mogelijke vorm van instrumentering gekozen.

Bij het samenstellen van de lijst met standaarden zal gebruik gemaakt worden van

een afwegingskader dat is opgenomen op de site van het forum standaardisatie. Daarop is ook aangegeven van welke omschrijving van het begrip “open standaard” wordt uitgegaan. Behalve de omschrijving zijn daar ook de andere elementen te vinden die betrokken worden bij de samenstelling van de lijst. En om misverstanden te voorkomen wordt hier nog eens benadrukt dat de lijst slechts betekenis heeft voor het proces dat diegenen, die binnen de Staat der Nederlanden een ICT-product of -dienst gaan aanschaffen, doorlopen. Dit proces gaat vooraf aan de aanschaf zelf. In dat proces van interne besluitvorming kan, zoals aangegeven, ook voor andere standaarden worden gekozen.

Artikel 1, onder b, van het genotificeerde ontwerp zal op basis van uw opmerkingen worden aangepast. Verduidelijkt zal worden dat het bij de ontwikkeling in eigen huis gaat om de ontwikkeling binnen de rechtspersoon Staat der Nederlanden.

In de toelichting op artikel 1 zal voorts de passage die verwijst naar de totstandkoming van de nieuwe aanbestedingsregelgeving worden geschrapt nu het voorstel van wet door de eerste kamer der Staten-Generaal is afgewezen zodat ook de lagere regelgeving waarnaar werd verwezen niet tot stand zal komen.

In de regels omtrent procedures ingevolge welke derden zich kunnen wenden tot Nederland met verzoeken om een standaard op de lijst te plaatsen of juist een standaard te verwijderen en in regels wie dan wat moet aanvoeren dan wel onderbouwen of bewijzen voorziet de bestaande Nederlandse regelgeving reeds in de vorm van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarnaast wordt op de web-site van het Forum Standaardisatie duidelijk langs welke weg het Forum komt tot de deskundige inbreng in het proces van het samenstellen van de lijst en hoe derden daarbij inbreng kunnen hebben.

Naar aanleiding van uw vraag over artikel 3, lid 2, zal de toelichting aanvulling ondergaan door toevoeging van een voorbeeld van het geval waarin een dienst of product naar verwachting in onvoldoende mate wordt aangeboden. Dat zal onder meer het geval zijn als gezien de aard van hetgeen zal worden aangeschaft tevoren redelijkerwijs te verwachten is dat er zich geen of een zeer gering aantal aanbieders zal melden als er een standaard uit de lijst wordt gekozen.

Nederland geeft er de voorkeur aan niet te verwijzen naar een term voor militair/operationeel gebruik. Dit voorkomt in de door u genoemde interpretatieve mededeling dat de lezer daardoor ten onrechte een link zou kunnen vermoeden met die mededeling. Het gaat in het onderhavige geval uitsluitend en alleen om een interne eis van departementale administratie binnen het Ministerie van Defensie. De reden dat deze eis wordt geschrapt is gelegen in de omstandigheid dat in de bedoelde gevallen de keuze voor een standaard doorgaans niet binnen Nederland alleen gemaakt kan worden. Het telkens moeten opschrijven dat dat ook in het betrokken geval zo is, is niet kostenefficiënt.

Aan de zijde van Zweden leeft nog de vraag over de wijze waarop in het ontwerp

bij openbare aanbestedingen wordt omgegaan met gelijkwaardige oplossingen. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat de instructie beoogt richting te geven aan de besluitvorming die vooraf gaat aan eventuele aanbesteding. De instructie kan vanzelfsprekend op geen enkele wijze een inbreuk meebrengen op de plicht tot naleving van de regelgeving op het vlak van de aanbestedingen. Aan dit punt is ook aandacht besteed in de toelichting. Het voorgaande betekent dat in die gevallen dat de keuze van een van de standaarden uit de lijst een technische specificatie vormt in de zin van het aanbestedingsrecht de aanbestedingsstukken door de aanbestedende dienst worden aangevuld met de mededeling "of gelijkwaardige". Een dergelijke toevoeging levert op zich ook geen probleem op omdat een gelijkwaardige standaard in dezelfde mate een open standaard zal vormen als de vermelde standaard. Overigens kan in het besluitvormingsproces ook heel wel gekozen worden voor meerdere alternatieve standaarden uit de lijst .

Ik ga er van uit hiermee naar tevredenheid uw vragen en suggesties te hebben gehonoreerd. Twee weken na dagtekening van deze brief zal ik overgaan tot publicatie van de aangepaste instructie.

